



**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL  
sur les postulats**

- **Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes**
- **Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005**

## TABLE DES MATIERES

<b>1.</b>	<b>RAPPEL DES POSTULATS .....</b>	<b>4</b>
1.1	Postulat Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes (01/POS/166) .....	4
1.2	Postulat Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005 (05/POS/140) .....	6
<b>2.</b>	<b>RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT.....</b>	<b>7</b>
2.1	Introduction .....	7
2.2	Les intentions du Conseil d'Etat pour la prochaine législature.....	8
	2.2.2 <i>Combattre la pauvreté des familles</i> .....	9
	2.2.3 <i>Promouvoir le congé parental</i> .....	11
2.3	La politique familiale en Suisse.....	12
	2.3.1 <i>Le débat et les mesures</i> .....	13
	2.3.2 <i>Les allocations familiales en Suisse et dans les cantons ...</i>	29
	2.3.3 <i>Les prestations complémentaires pour familles</i> .....	31
	2.3.4 <i>L'imposition des familles</i> .....	39
2.4	Le débat en Europe .....	41
2.5	Le dispositif cantonal actuel et ses développements.....	44
	2.5.1 <i>Allocations familiales</i> .....	44
	2.5.2 <i>Allocation de maternité</i> .....	46
	2.5.3 <i>Allocation pour familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile</i> .....	50
	2.5.4 <i>Fonds cantonal pour la famille</i> .....	50
	2.5.5 <i>Les subsides à l'assurance maladie</i> .....	50
	2.5.6 <i>Fiscalité</i> .....	51
	2.5.7 <i>Loi sur l'accueil de jour</i> .....	52

2.5.8	<i>Harmonisation des horaires scolaires/Journée de l'écolier.....</i>	53
2.5.9	<i>Logement .....</i>	53
<b>3.</b>	<b>ANNEXE 1 - Le débat en Europe (point 2.4 du rapport) : les dispositifs dans quelques pays .....</b>	<b>55</b>

## 1. RAPPEL DES POSTULATS

### 1.1 Postulat Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes (01/POS/166)

Le 16 janvier 2001, le député Jacques Chollet déposait une motion demandant d'inclure dans la législation sur la petite enfance des dispositions organisant un salaire familial cantonal. Réunie en séance le 11 mai 2001, la commission chargée d'examiner cette motion a apporté des amendements au texte initial et a transformé la motion en postulat. Le 12 juin 2001, le Grand Conseil adoptait les conclusions de la commission à une claire majorité et renvoyait le postulat au Conseil d'Etat.

#### Rappel du postulat

*« Faisant suite au projet de loi sur l'aide à la jeunesse de janvier 2001, à côté d'une réponse substantielle aux motions Monique Weber-Jobé, Odile Jaeger et Doris Cohen-Dumani, nous attendons du Conseil d'Etat qu'il propose l'étude et l'organisation d'un soutien financier aux familles à faible revenu, qui permettrait à la mère ou au père qui le veut, de s'occuper de l'enfant à la maison pendant un ou deux ans.*

*Le projet de loi en effet ignore totalement l'implication de la famille, alors que l'exposé des motifs fait la louange de cette structure de base pour l'équilibre de l'enfant.*

*La Constituante, lors de sa séance plénière du 1er décembre dernier, a décidé à propos de la famille l'introduction non seulement de l'assurance maternité cantonale, mais elle instaure également la notion du congé parental. L'idée est là...*

*Comment est-il possible que ce nouveau projet de loi sur l'aide à la jeunesse ignore superbement cette alternative pourtant très encouragée dans d'autres pays ?*

*Voyez pourtant ce qu'il est dit sous point 2 «considérations générales» de l'exposé des motifs et projet de loi sur l'aide à la jeunesse :*

*« L'enfant ne peut se développer qu'au travers de liens sociaux fondamentaux établis en premier lieu avec ses parents dans le cadre de sa parenté. »*

*Un peu plus loin il est rajouté : « Ce processus se réalise au travers des liens de protections, de soins, d'éducation, d'amour que lui apportent en premier lieu ses parents. »*

*Le premier paragraphe de la p. 6 de l'EMPL dit encore : « Les difficultés augmentent avec l'éloignement des liens de proximité avec la parenté. »*

*Je cite encore une phrase de la page 8 de l'EMPL : « Les familles représentent l'environnement social primaire de l'enfant. Le fonctionnement familial et les interactions mère-enfant et père-enfant ont un impact considérable sur son développement. »*

*Cherchez la cohérence; si ces préambules introductifs à la loi louant les mérites de la présence de l'enfant auprès de ses parents existent, pourquoi rien n'est-il prévu dans ce sens en alternative supplémentaire aux mesures envisagées dans ce projet de loi ?*

*Savons-nous qu'en Norvège par exemple, le gouvernement centriste actuel a mis en veilleuse le grand projet de construction de jardins d'enfants pour tous et ceci pour évaluer l'impact qu'aura l'application du régime d'allocation à la petite enfance ?*

*Les familles en Norvège ont le choix entre une aide financière publique directe avec en contrepartie le maintien de l'enfant à la maison, ou d'attribuer la même somme à une place de jardin d'enfant sous forme de subvention.*

*Il existe également un autre droit lié au congé maternité intitulé : le compte-épargne-temps. Il permet aux parents de combiner des journées de travail plus courtes avec la présence d'une garde d'enfant à domicile.*

*Il existe quantité d'autres exemples extrêmement intéressants dans les pays européens. En Allemagne, les pères et mères ont droit à une allocation pour tâches éducatives non imposable de 600 marks par mois pour chaque enfant jusqu'à son deuxième anniversaire. En Suède, les conditions du salaire parental sont exceptionnelles; le congé parental rémunéré dure 12 mois, la moitié pour la mère et l'autre moitié pour le père. Les parents d'enfants de moins de huit ans peuvent écourter leur journée de travail de 2 heures (avec réduction correspondante du salaire). Nous n'en demandons pas autant, mais quelque chose doit être entrepris, car de toute façon dans tout ce qui concerne le soutien à la famille, nous sommes la lanterne rouge des pays qui nous entourent.*

*Nos enfants sont progressivement confiés à la garde de travailleurs rémunérés.*

*Ces tâches se professionnalisent, crèches, mamans de jour, leçons surveillées, cantines scolaires, etc... Toutes les pressions politiques et sociales visent à contraindre les collectivités publiques à engager beaucoup d'argent dans la prise en charge de nos enfants.*

*Ces structures sont nécessaires, cependant nous considérons qu'il est sage de ne pas investir trop vite dans une vision unilatérale de la prise en charge de la*

*petite enfance, mais par contre qu'il est indispensable d'inclure dans ce projet de loi des dispositions visant à privilégier en priorité la prise en charge de l'enfant par sa famille.*

*Nous proposons que le présent postulat soit envoyé directement au Conseil d'Etat afin qu'il envisage d'y répondre dans un projet de loi. »*

## **1.2 Postulat Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005 (05/POS/140)**

Réunie en séance le 10 juin 2005, la Commission spécialisée de la politique familiale a examiné le postulat et a accepté à l'unanimité sa prise en considération avec une modification du délai : le rapport devrait parvenir si possible d'ici la fin de l'année, mais au plus tard durant le 1er trimestre 2006. Le 13 septembre 2005, le Grand Conseil adoptait les conclusions de la commission, avec un certain nombre d'abstentions.

### **Rappel du postulat**

*« Je cite les points suivants pour lesquels une détermination du Conseil d'Etat et du Grand Conseil est attendue :*

- 1. Postulat Mariela Muri-Guirales sur l'assurance maternité.*
- 2. Allocation maternité : que devient-elle après l'application de la loi sur l'assurance maternité ?*
- 3. Postulat Jacques Chollet sur le salaire parental.*
- 4. Mandat du Conseil d'Etat au DSAS en vue de l'augmentation des allocations familiales.*
- 5. Projet émanant des Autorités fédérales sur la baisse des primes (50 %) de l'assurance-maladie pour les enfants.*

*Par ce postulat, je demande au Conseil d'Etat de présenter une vision coordonnée de ces différents aspects, si possible dans un seul rapport, pour permettre un débat cohérent et une vision à moyen terme.*

*Un tel rapport devrait nous parvenir au plus tard en septembre 2005 et devrait, c'est du moins mon souhait, être examiné par la Commission spécialisée « politique familiale » à réactiver. »*

## 2. RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

### 2.1 Introduction

Dans son rapport intermédiaire du 6 juillet 2005 au Grand Conseil sur le postulat Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes, le Conseil d'Etat a estimé que son examen devait tenir compte :

- « des développements au niveau fédéral dont l'issue est attendue au plus tôt au cours de l'année 2006;
- d'une analyse globale des dispositifs en place aux niveaux fédéral et cantonal en matière de soutien aux familles à faibles revenus et en matière de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ;
- de la situation financière du canton ;
- des enseignements tirés des analyses sur les dispositifs en vigueur dans d'autres cantons ou à l'étranger et, en particulier, de leurs effets au niveau de l'insertion professionnelle des parents (des mères en particulier). »

Dans son rapport intermédiaire, le Conseil d'Etat a jugé que la priorité devait être donnée au développement de l'offre d'accueil préscolaire et parascolaire des enfants et à une meilleure reconnaissance des charges familiales par des allocations familiales mieux adaptées. Il se disait toutefois prêt à examiner l'opportunité de consolider les dispositifs visant à apporter un meilleur soutien aux familles à faible revenu dans le cadre d'une réflexion coordonnée, en lien avec la révision générale de la loi sur les allocations familiales, une fois que serait connu le sort réservé aux projets en discussion sur le plan fédéral

Pour la rédaction du rapport final, le Conseil d'Etat a donc demandé qu'un nouveau délai soit fixé au deuxième semestre 2006, sous réserve des décisions concernant le traitement du postulat Roxanne Meyer Meuwly sur la politique familiale.

Souhaitant pouvoir présenter dans un seul rapport une vision coordonnée des objets de politique familiale soulevés par le postulat Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005, le Conseil d'Etat a demandé dans son rapport intermédiaire du 5 avril 2006 qu'un nouveau délai soit fixé à fin décembre 2006 pour la remise du rapport final.

En effet, l'avancement des travaux concernant une révision générale de la loi cantonale sur les allocations familiales et un renforcement du dispositif cantonal

d'allocation de maternité a été retardé par la nécessité de tenir compte, dans les options étudiées, des développements du projet de loi fédérale sur les allocations familiales. Les travaux des Chambres fédérales ont abouti seulement à la session de printemps 2006. Un référendum ayant été déposé, le peuple s'est prononcé sur le projet le 26 novembre 2006.

Les rapports intermédiaires concernant chacun des deux postulats ont été traités par le Grand Conseil lors de sa séance du 20 septembre 2006.

En réponse aux deux postulats, le présent rapport expose les orientations du Conseil d'Etat pour la prochaine législature. Il donne un aperçu des dispositifs en place au niveau suisse, ainsi que des débats et mesures discutées sur le plan fédéral ayant un impact sur l'avancement des travaux cantonaux. Il présente en particulier les modèles de prestations pour parents en cas de besoin mis en place dans les cantons de Zurich et du Tessin, dont il a été fait référence dans les discussions parlementaires sur le postulat Jacques Chollet. Cités dans ce même postulat, quelques exemples européens ont aussi été étudiés. Enfin, les prestations cantonales et leurs récents développements sont décrits.

## **2.2 Les intentions du Conseil d'Etat pour la prochaine législature**

Dans son rapport intermédiaire sur le postulat Jacques Chollet, le Conseil d'Etat avait reconnu l'importance des prestations fournies par les familles dans les différentes phases de leur vie. Il avait admis qu'assumer tâches et responsabilités demande des conditions-cadres favorables et parfois un soutien spécifique. Il avait aussi reconnu que les familles sont parfois confrontées à des choix difficiles concernant l'organisation de leur vie familiale et professionnelle et avait mis en évidence les conséquences sur le plan social lorsque ces choix ne sont pas résolus. Le Conseil d'Etat avait en outre précisé que pour les familles qui ont des ressources limitées, l'enjeu des politiques sociales et familiales est de favoriser leur autonomie et insertion dans le tissu social, de garantir leur indépendance financière par le travail et de fournir un complément de revenu suffisant lorsqu'elles sont dans l'incapacité temporaire d'occuper un emploi qui leur permette de conjuguer tâches familiales et vie professionnelle. Il avait estimé qu'au niveau cantonal, les dispositifs en place et les développements en matière de garde d'enfants et ceux visant une meilleure reconnaissance des charges familiales devaient permettre de répondre en partie à ces défis.

En réponse aux deux postulats Jacques Chollet et Roxanne Meyer Meuwly, le présent rapport rend compte des développements de ces dernières années en matière de politique familiale au niveau fédéral et cantonal, en particulier concernant les prestations de soutien matériel aux familles. Il détaille aussi les projets en cours au niveau fédéral – prestations complémentaires pour familles,

imposition du couple et de la famille – et cantonal – révision de la loi sur les allocations familiales, aide individuelle au logement – qui aboutiront dans le cadre de la prochaine législature.

En réponse au postulat Jacques Chollet, le rapport se penche tout particulièrement sur les expériences au niveau international et intercantonal en matière de soutien aux familles lors de la naissance d'un enfant : prestations en cas de maternité, congé parental, prestations complémentaires pour familles.

Les effets et les réflexions sur les politiques familiales au niveau international et national renforcent la conviction du Conseil d'Etat de la nécessité de conditions-cadre pour guider la mise en place de toute nouvelle mesure de politique familiale et en évaluer la pertinence. Elles peuvent se décliner en cinq points<sup>1</sup> :

1. Eviter la stigmatisation des bénéficiaires de prestations.
2. Eviter la discrimination entre les différentes formes de vie familiale.
3. Prendre en compte les besoins propres aux différentes phases de vie familiale.
4. Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.
5. Améliorer la situation économique des familles.

### **Deux orientations prioritaires**

Afin de respecter le mandat constitutionnel, le Conseil d'Etat entend mener une politique de soutien aux familles fondée sur deux axes prioritaires:

1. renforcer les prestations permettant de réduire la pauvreté des familles ;
2. permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle lors de la naissance d'un enfant, notamment par la promotion du congé parental.

C'est dans le cadre de l'élaboration du prochain programme de législature, que le nouveau Conseil d'Etat devra confirmer ces options.

#### *2.2.2 Combattre la pauvreté des familles*

Les données présentées dans le rapport montrent que le risque pour les familles d'être touchées par la pauvreté est particulièrement élevé. Pressé par la hausse des primes à l'assurance-maladie, les frais de logement et autres frais fixes, le revenu disponible des familles s'érode. Convaincu qu'un enfant ne doit pas

---

<sup>1</sup> Principes 1 à 4 retenus dans le rapport de Bauer, Tobias et Streuli, Elisa, « Modèles de compensation des charges familiales. Une étude chiffrée pour la Suisse. », Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), 2000.

constituer un risque de pauvreté et que tous les enfants doivent pouvoir grandir dans de bonnes conditions, préoccupé par les effets de la pauvreté sur les membres de la famille et estimant que les prestations fournies par les familles se doivent d'être mieux reconnues, le Conseil d'Etat entend agir sur deux fronts :

- renforcer le régime cantonal d'allocations familiales, conformément au mandat constitutionnel et à la Loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam),
- soutenir le projet de prestations complémentaires destinées aux familles sur le plan fédéral ou, en cas d'échec, étudier le renforcement de l'allocation cantonale de maternité, dans le respect du mandat constitutionnel posé par l'art. 35.

### **Allocations familiales**

Par la mise en oeuvre du principe « un enfant – une allocation » prévu par la Constitution vaudoise à son article 63, le canton souhaite mieux tenir compte du coût des enfants qui pèse sur le revenu des familles. Le conseil d'Etat entend mener une refonte complète de la loi cantonale sur les allocations familiales, qu'il envisage en deux étapes :

1<sup>ère</sup> étape. Entrée en vigueur en 2008

- Augmentation de l'allocation pour enfant à 200 francs, afin de se calquer sur les montants prévus par la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam).
- Versement d'allocations familiales entières comme prévu par la LAFam, au lieu d'allocations partielles en fonction du taux d'activité.
- Introduction d'un régime d'allocations familiales pour les personnes indépendantes, afin de remplir le mandat constitutionnel.

Cette première étape sera confirmée après consultation des milieux économiques et devrait être le cas échéant adoptée par le Grand Conseil au plus tard en novembre 2007.

2<sup>ème</sup> étape. Entrée en vigueur en 2009 au plus tard (en fonction de la LAFam)

- Adaptation législative à la LAFam, y compris la mise en place du régime pour personnes sans activité lucrative.

Pour cette deuxième étape, il est prévu une adoption par le Grand Conseil au plus tard en avril 2008.

Ces travaux de révision de la loi cantonale sur les allocations familiales seront réalisés avec le soutien du comité de pilotage déjà nommé par le Département de la santé et de l'action sociale, qui représente tous les milieux concernés.

### **Prestations complémentaires pour familles**

La mise en place de prestations complémentaires pour familles doit permettre de garantir la sécurité matérielle des familles de conditions modestes lors de la naissance d'un enfant. Il s'agit notamment d'éviter que l'arrivée d'un enfant soit synonyme de pauvreté, en atténuant les lourdes charges liées à une phase de vie familiale particulière et temporaire (coûts directs liés à la naissance de l'enfant, baisse de ressources due à une réduction temporaire de l'activité lucrative du couple et à l'absence de couverture de la perte de gain).

Le Conseil d'Etat entend suivre de près l'avancement du projet de dispositif fédéral de prestations complémentaires pour familles, dont les travaux seront poursuivis par le Conseil national au cours de l'année 2007. S'il s'avère que le projet de dispositif sur le plan fédéral n'aboutit pas, le Conseil d'Etat pourrait prendre les mesures nécessaires afin qu'un modèle cantonal puisse être développé dès 2009, pour une mise en œuvre avant la fin de la prochaine législature. Le modèle cantonal pourrait notamment s'appuyer sur un renforcement du dispositif cantonal d'allocation de maternité, dans le respect du mandat constitutionnel.

#### *2.2.3 Promouvoir le congé parental*

Etablir un équilibre convenable entre vie familiale et vie professionnelle est un enjeu pour de nombreux parents. Participer pleinement au marché du travail, selon ses propres nécessités et aspirations, et apporter les soins et l'attention nécessaires au développement de ses enfants ne doivent pas s'exclure mutuellement. Ce rapport le montre : lorsque les parents ne parviennent pas à établir cet équilibre, ils réduisent leur offre de travail (souvent les mères) ou renoncent à leurs projets d'enfants. S'il faut favoriser le choix des parents de travailler, une prise en charge des enfants de qualité et accessible financièrement doit être assurée à tout âge. Les développements en la matière menés par le canton, dans le respect de la Constitution et en conformité avec le programme de législature 2003-2007, confirment cette politique.

Dans le cas des parents désireux de garder eux-mêmes leurs enfants, la question qui se pose aux pouvoirs publics est de savoir si des prestations doivent ou non leur être accordées à cet effet, et comment faire en sorte que ce choix n'entraîne pas une exclusion durable du marché du travail. Les congés parentaux rémunérés de durée limitée peuvent contribuer à l'égalité entre les hommes et les fem-

mes sur le marché du travail, puisqu'ils évitent aux mères d'interrompre leur activité professionnelle. La maternité ne se trouve ainsi pas pénalisante sur le plan financier. Pour être utile aux parents, le congé doit être assorti de la garantie de retrouver son poste de travail, ainsi que d'une compensation de la perte de gain. Une allocation parentale de longue durée peut par contre encourager la cessation de l'activité professionnelle du parent qui dispose du revenu le plus bas (revenu qui permet notamment d'élever le revenu du ménage au-dessus du minimum vital), généralement de la mère. Dans ce cas, l'on est amené à mettre en place des mesures qui visent à encourager le maintien d'une activité lucrative (comme par ex. une franchise à déduire du revenu le plus bas ou l'indemnisation des frais de garde) ou alors des mesures d'accompagnement visant la réintégration professionnelle lorsque le versement de l'allocation cesse. Ces mesures sont très coûteuses. Le congé parental devrait contribuer à accueillir l'enfant dans les meilleures conditions possibles, en veillant à l'équilibre familial, au développement harmonieux des relations parents-enfants et à la mise en place d'une organisation familiale qui encourage un partenariat plus équitable entre l'homme et la femme.

Le Conseil d'Etat constate une demande de parents de réduire ou d'interrompre leur activité salariée pendant une période limitée dans le temps pour s'occuper eux-mêmes de leurs très jeunes enfants. Il relève aussi le mandat constitutionnel posé par l'art. 64 al. 2 : « L'Etat encourage le congé parental. ».

Le Conseil d'Etat renvoie cependant au programme de législature 2007-2011 du futur gouvernement l'étude de la création d'un dispositif d'incitation au congé parental de durée limitée assorti d'une allocation permettant de compenser partiellement la perte de gain et d'une sécurité à l'emploi. Dès lors, ce sera au prochain Conseil d'Etat de proposer un programme et une organisation de travail (par exemple sous la forme d'un large comité de pilotage) qui permette de définir, à la fin d'un processus de consultation, dès règles de financement et d'application.

### **2.3 La politique familiale en Suisse**

Au sens strict, la politique familiale peut se définir comme un ensemble de mesures et de dispositifs dont l'objectif est de reconnaître et soutenir les prestations remplies par les familles, de compenser leurs charges particulières et de réduire les inégalités dont elles font l'objet. Il s'agit, d'une part, d'un ensemble de mesures économiques visant à compenser les charges et les prestations familiales et à garantir la sécurité matérielle des familles. D'autre part, les mesures non monétaires, comme les services et conseils aux parents, les offres de prise en charge des enfants ou les mesures de protection de la famille, jouent égale-

ment un rôle important en matière de soutien aux familles. La politique familiale est par définition une tâche transversale, qui touche de nombreux secteurs avec lesquels elle s'inscrit dans un rapport de complémentarité. Ainsi, si la politique familiale est souvent étroitement liée à la politique sociale, elle peut poursuivre des objectifs en lien avec la politique de l'emploi ou de l'égalité entre hommes et femmes.

En Suisse, la politique familiale est structurée selon les principes du fédéralisme et de la subsidiarité. La répartition des tâches entre la Confédération, les cantons, les communes et les organisations privées conduit à une forte dispersion des mesures individuelles. Les compétences de la Confédération en matière de politique familiale sont peu nombreuses. La Constitution fédérale impose à la Confédération et aux cantons, parmi les buts sociaux (art. 41), de s'engager à protéger et encourager les familles, ainsi que d'assurer toute personne contre les conséquences de la maternité. A son article 116, la Constitution fédérale précise que la Confédération doit tenir compte des besoins des familles et lui donne la compétence de légiférer en matière d'allocations familiales et l'obligation d'instituer une assurance-maternité.

Après trois échecs en votation populaire, le 26 septembre 2004, le peuple suisse a accepté d'instaurer un congé de maternité payé de 14 semaines pour les femmes exerçant une activité lucrative. Ce nouveau système, financé par les allocations pour perte de gain (APG), est entré en vigueur au 1er juillet 2005.

Quant aux allocations familiales, la Confédération, qui avait légiféré jusque-là seulement dans le secteur de l'agriculture et de l'administration fédérale, dispose aujourd'hui d'une loi fédérale visant les personnes salariées ou n'exerçant pas d'activité lucrative.

Dans les domaines qui ne sont pas du ressort de la Confédération, ou dans lesquels celle-ci ne fait pas usage de sa compétence, les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre. Généralement, dans les législations cantonales, il n'existe pas de loi qui regroupe les articles pertinents en matière de politique familiale, ceux-ci sont dispersés dans des dispositifs divers.

### *2.3.1 Le débat et les mesures*

Depuis quelques années, on peut constater un vif intérêt pour les questions de politique familiale. De nombreuses interventions parlementaires ont été déposées, des projets de loi ont enfin aboutit et le débat politique est très engagé. Les discussions et les mesures présentées ont porté principalement sur trois domaines : compensation des charges et des prestations familiales, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, protection de la maternité. La lutte contre la pauvreté des familles a retenu une attention particulière et un débat sur les

conséquences d'une baisse de la natalité a été initié. Des organisations d'envergure nationale actives dans le domaine social ont inscrit la politique familiale à l'ordre du jour. Dans son programme de législature 2003-2007, le Conseil fédéral a retenu deux catégories de mesures prioritaires, qui demandent une coordination des institutions publiques à tous les niveaux : l'amélioration de la situation économique des familles (allègements fiscaux, prestations complémentaires, allocations familiales au niveau fédéral) et la promotion d'une meilleure conciliation entre travail et famille (congé de maternité payé, harmonisation des horaires scolaires, structures d'accueil).

### **Combattre la pauvreté des familles**

S'ils sont synonymes de bonheur pour les parents, les enfants pèsent néanmoins lourd sur le budget des familles. Plusieurs études ont montré que l'arrivée d'un enfant est un facteur de risque de pauvreté, puisqu'il s'accompagne généralement d'une baisse du niveau de vie. Au milieu des années '90, des études ont analysé les charges que représentent les enfants en termes de coûts directs (dépenses supplémentaires qu'entraîne pour un ménage la présence d'enfant) et de coûts indirects (évaluation monétaire du temps consacré à la garde et à l'éducation des enfants et de la perte de revenu occasionnée par l'abandon ou la diminution de son activité lucrative). Sur la base de l'Enquête suisse sur la consommation de 1990, le revenu supplémentaire que doit réaliser un couple pour absorber les coûts directs de l'arrivée d'un premier enfant a été évalué à 18% du revenu du ménage (en moyenne 1'500 francs par mois) et à environ 9% de plus pour les enfants suivants (660 francs en moyenne pour un deuxième enfant et 780 francs pour un troisième). Une personne seule devrait augmenter son revenu de 44% pour maintenir son niveau de vie. Les recommandations de l'Office de la jeunesse du canton de Zurich sont souvent employées pour évaluer les coûts directs d'entretien et d'éducation d'un enfant mineur, qui varient en fonction de son rang dans une fratrie et de son âge : ainsi un enfant unique coûte 1'255 à 1'705 francs et un enfant ayant deux frères ou sœurs coûte de 990 à 1'410 francs par mois (sans frais d'encadrement).

Des coûts indirects résultent de la perte de revenu occasionnée par celui des parents, la mère en général, qui restreint ou abandonne son activité lucrative. Ainsi, en admettant, comme le fait l'Office de la jeunesse zurichois, qu'une heure consacrée aux tâches éducatives vaut Fr. 26.-, on peut évaluer à 129 heures, soit Fr. 3'354.- par mois, le temps de travail consacré à un enfant; on compte 195 heures, soit Fr. 5'070.- pour deux enfants et 228 heures, soit Fr. 5'928.- pour trois enfants.

Dans le système suisse, la compensation des charges familiales est basée principalement sur les allocations familiales et les déductions fiscales pour enfants. Les allocations familiales, avec les allègements fiscaux, ne permettent que dans une faible mesure de compenser les coûts liés aux enfants. Moins d'un tiers du total des coûts directs liés aux enfants et supportés par les familles donne lieu à compensation. De plus, la grande diversité des systèmes cantonaux rend les écarts entre cantons très importants. En février 2003, la Conférence suisse des institutions d'action sociales (CSIAS) a publié une étude sur la couverture du minimum vital en Suisse<sup>2</sup>. Celle-ci montre, sur la base d'exemples types de ménages particulièrement menacés par la pauvreté, qu'il existe des différences marquantes entre revenus disponibles selon les chefs-lieux cantonaux. Elle indique aussi que les aménagements de prestations sectorielles conduisent à des modifications sur le revenu disponible.

Si fonder une famille s'accompagne généralement d'une baisse du niveau de vie, l'enfant peut être considéré comme un facteur de risque de pauvreté. Plusieurs études ont montré que les personnes élevant seules des enfants et les jeunes couples avec plusieurs enfants sont tout particulièrement exposés à la pauvreté. Selon l'étude nationale sur la pauvreté de 1997, les familles représentaient environ 60% des pauvres. Prenant comme seuil de pauvreté la limite fixée pour pouvoir bénéficier des prestations complémentaires à l'AVS/AI, cette étude évaluait à 9.8% le taux de pauvreté dans la population totale. Il atteint 20.2% chez les personnes élevant seules leurs enfants et 15.3% chez les couples ayant trois enfants ou plus.

Une étude du bureau BASS de 2000<sup>3</sup> démontre que le système actuel de compensation des charges réduit déjà fortement la pauvreté des familles. Sans celui-ci le nombre de familles pauvres serait amené à doubler.

---

<sup>2</sup> Wyss, Kurt, Knupfer, Caroline, La couverture du minimum vital dans le fédéralisme de la Suisse, CSIAS, Berne, 2003.

<sup>3</sup> Bauer, Tobias, Streuli, Elisa, Modèles de compensation des charges familiales, COFF, Berne, 2000.

Une étude de l'Office fédéral de la statistique (OFS) portant sur les données de 2003<sup>4</sup> révèle que parmi les personnes qui, tout en exerçant une activité professionnelle, ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins, les familles sont surreprésentées. Le taux de working poor<sup>5</sup> en 2003 était de 10.7% pour les couples avec deux enfants et grimpe à 20.5% chez les couples avec trois enfants ou plus et à 20.4% chez les personnes élevant seules des enfants, alors que le phénomène touchait 7.4% de la population active âgée de 20 à 59 ans. En 2004, ce chiffre a subi une légère diminution : 6.7%. Pour le canton de Vaud, le Service cantonal de recherche et d'informations statistiques (SCRIS) a calculé un taux qui tient compte dans le revenu disponible des subsides aux primes d'assurance-maladie dont peuvent bénéficier dans le canton les ménages à bas revenu. Le taux de working poor vaudois en 2003 s'élevait ainsi à 6.4%, ce qui représente un effectif estimé à 18'000 travailleuses et travailleurs pauvres dans le canton qui vivent dans des ménages groupant 26'000 personnes. Parmi les personnes actives appartenant à une famille avec un ou deux enfants, on compte 7% de working poor, il atteint 15% parmi les personnes dont le ménage compte trois enfants et plus. Alors que ce taux est de 4 % pour les personnes actives appartenant à un ménage sans enfants.

Selon les chiffres de l'Enquête suisse sur les revenus et la consommation 2004, le revenu moyen des ménages helvétiques entre 2003 et 2004 a baissé de 275 francs bruts par mois, alors que les dépenses n'ont reculé que de 70 francs. Cette diminution du revenu s'explique en partie par la réduction de la tailles des ménages et donc du nombre de personnes actives par ménage (augmentation des familles monoparentales) et par la baisse des revenus du travail indépendant. Puisque la part des dépenses obligatoires (impôts, cotisations sociales, assurance maladie de base), en particulier l'assurance-maladie, a elle augmenté, passant de 26.1 à 26.4% du revenu brut, il s'ensuit une baisse du revenu disponible des ménages. A côté des dépenses obligatoires, ce sont surtout les frais de logement qui représentent le plus gros poste de dépenses dans le budget de consommation et qui sont particulièrement élevés pour les familles monoparentales (19.7% du revenu brut). En 2006, les primes de l'assurance-maladie de base ont encore progressé de 4,0% par rapport à 2005 (2002 : +10% ; 2003 :

---

<sup>4</sup> Les working poor en Suisse. Ampleur du phénomène et groupes à risque d'après l'Enquête suisse sur la population active 2003 (ESPA), Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, 2004.

<sup>5</sup> Personnes âgées de 20 à 59 ans exerçant une activité professionnelle et vivant dans un ménage pauvre (selon les normes de la CSIAS). L'OFS restreint la catégorie des working poor aux personnes exerçant une activité professionnelle vivant dans un ménage dont le volume d'activité cumulé des membres du ménage est égal ou supérieur à 36 heures par semaine, soit au moins l'équivalent d'un poste à plein temps (90% ou plus).

+10.1%, 2004 : + 6.8%, 2005 : +2.5%). Cette évolution a amputé de 0.3% la croissance du revenu disponible (subsidés pris en compte). Ces chiffres, publiés par l'OFS, sont des moyennes, les ménages disposant de revenus faibles ou moyens souffrent davantage de la situation.

La situation économique d'une famille varie grandement selon que les deux parents exercent une activité lucrative ou seulement l'un des deux. Un tiers des ménages où un seul parent travaille dispose d'un faible revenu, tandis qu'un cinquième seulement des ménages avec deux salaires se trouve dans cette situation. La participation des parents à la vie active, des mères en particulier, est fonction de l'âge et du nombre d'enfants.

L'aide sociale représente le dernier filet social. Elle vient en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables. L'aide sociale est réglée au niveau cantonal. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) élabore des recommandations à l'intention des autorités et des institutions publiques et privées. La CSIAS estime que l'aide sociale est inadaptée pour combattre la pauvreté des familles, celle-ci découlant d'une problématique d'ordre structurel. C'est dans ce sens qu'elle soutient un projet de loi fédérale pour des prestations complémentaires destinées aux familles, en discussion au niveau fédéral.

Selon la Statistique suisse de l'aide sociale, dont les chiffres ont été publiés pour la première fois en mai 2006, 3% de la population recourait à l'aide sociale en 2004. Le risque de devoir recourir à l'aide sociale est tout particulièrement élevé pour les personnes élevant seules leurs enfants (13.4%), pour les personnes divorcées ainsi que pour les enfants, les adolescent-e-s et les jeunes adultes. Les enfants et les adolescent-e-s représentent ainsi le 31.6 % des bénéficiaires de l'aide, alors que leur part dans la population est de 20.5%. Le 56% de ces enfants appartient à des familles monoparentales et un cinquième à des familles de trois enfants ou plus. Dans la plupart des cas, l'aide sociale versée aux ménages avec enfants sert à compléter un revenu professionnel insuffisant, puisque pour le 41.7% des couples avec enfants il s'agit de personnes actives (38.9% des familles monoparentales). Dans l'ensemble, 29.5% des bénéficiaires d'aide sociale exercent une activité lucrative. Au mois de mars 2006, dans le canton de Vaud, les familles avec enfants représentaient le 34.8% (CH : 35.3%) des dossiers du revenu d'insertion (RI). Les familles monoparentales représentaient le 20.2% (CH : 21.8%).

La pauvreté est un concept relatif, les estimations varient en fonction des indicateurs employés (normes CSIAS, normes PC AVS/AI, etc.). L'UNICEF estime que le taux de pauvreté devrait être défini comme la proportion d'enfants

dont l'accès aux ressources économiques est tellement au-dessous des normes de leur société qu'ils ne peuvent se permettre ce que leur entourage trouve normal. Une étude publiée par l'UNICEF en 2005 sur la pauvreté des enfants dans les pays riches<sup>6</sup> a donc établi le seuil de pauvreté à 50% du revenu médian actuel. Dans ce classement, les pays scandinaves ont des taux de pauvreté des enfants allant de 2.4 à 4.2%. La Suisse se trouve juste après avec 6.8% d'enfants pauvres. Les autres pays d'Europe se classent dans une fourchette allant de 7 à 17%, l'Italie étant en tête de liste.

Une étude sur la pauvreté des enfants en Suisse dirigée dans le cadre du PNR 52 par le professeur Flückiger, met en évidence le taux particulièrement important de pauvreté des enfants entre 0 et 6 ans. Selon l'étude, cela s'explique sans doute par le fait que les parents d'enfants en bas âge sont au début de leur trajectoire professionnelle et que souvent, en raison de l'absence de mesures de politique familiale, les mères quittent le marché du travail à l'arrivée de l'enfant pour s'en occuper. Le risque de pauvreté parmi les personnes de même âge est ainsi beaucoup plus important pour celles ayant des enfants. Le risque pour un enfant de vivre dans un ménage pauvre dépend de facteurs tels que le niveau de formation et la position socioéconomique des parents, ainsi que de la structure du ménage. L'on remarquera notamment que les familles monoparentales sont particulièrement touchées, en raison des coûts fixes importants et de la difficulté accrue de concilier vie familiale et professionnelle. Les auteurs de l'étude préconisent des mesures de politique familiale, afin de faciliter la participation au marché du travail des mères et leur éviter d'être désavantagées plus tard en termes de salaire ou de possibilités de carrière.

Au-delà des aspects matériels, les auteurs ont développé un indice multidimensionnel de la pauvreté, qui inclut également l'état de santé, des facteurs environnementaux et l'intégration sociale. Celui-ci rend compte du fait que si les enfants représentent un coût pour leurs parents, ils sont néanmoins principalement un facteur d'intégration, notamment à travers le système scolaire. L'intégration est une composante essentielle pour l'évaluation multidimensionnelle de la pauvreté.

### **Protéger la maternité**

La protection de la maternité est fixée dans diverses lois fédérales sans coordination entre elles. L'assurance-maladie obligatoire couvre les prestations de soins. La loi sur le travail prescrit une interdiction de travail de huit semaines

---

<sup>6</sup> UNICEF, La pauvreté des enfants dans les pays riches 2005, Bilan Innocenti No. 6, Centre de recherche Innocenti de l'UNICEF, Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Florence, 2005.

après l'accouchement et prévoit des mesures de protection en faveur des femmes enceintes, qui ont accouché ou qui allaitent. Le Code des obligations définit la durée pendant laquelle l'employeur doit continuer à verser le salaire. Cette durée se monte à trois semaines au cours de la première année de service et augmente proportionnellement à l'ancienneté. Le droit du contrat de travail comporte une protection contre le licenciement couvrant toute la période de la grossesse et les 16 semaines qui suivent l'accouchement.

Les allocations pour perte de gain en cas de maternité permettent de compenser la perte de revenu pendant la période de congé accordé. Faisant suite à une initiative parlementaire dite Triponez, le 3 octobre 2003, le Parlement s'est prononcé en faveur de l'introduction d'un congé de maternité payé de 14 semaines pour toutes les mères exerçant une activité lucrative, financé par les allocations pour perte de gain (APG). L'allocation pour perte de gain s'élève à 80% du revenu. Un référendum ayant été déposé, le peuple s'est prononcé sur le projet en votation populaire en date du 26 septembre 2004. Le projet a été adopté par 55.4% des votant-e-s et est entré en vigueur au 1er juillet 2005.

Genève est le seul canton à avoir déjà introduit auparavant, le 1er juillet 2001, une assurance-maternité cantonale au profit des mères ayant accouché et des parents adoptifs qui exercent une activité professionnelle dans le canton.

Dix cantons prévoient, dans leur législation sur les allocations familiales, des allocations de naissance aux salarié-e-s, parfois aussi aux indépendant-e-s. Douze cantons fournissent des prestations sous condition de ressources en cas de maternité (voir sous point 2.3.3), destinées à venir en aide aux parents ou mères seules vivant dans des conditions financières difficiles, pour une période de 6 mois à 2 ans (3 au Tessin). Faisant suite à deux initiatives parlementaires, la mise en œuvre de prestations complémentaires pour familles au niveau fédéral est à l'étude depuis 2001 (voir sous point 2.3.3).

### **La baisse de la natalité en discussion**

L'indicateur conjoncturel de fécondité<sup>7</sup> se stabilise à 1.42 enfants par femme, selon la statistique suisse du mouvement naturel de la population de l'OFS pour l'année 2005 (2004 : 1.42 ; 1995 : 1.48, 1990 : 1.59 , 1970 : 2.1). Dans le canton de Vaud ce taux est de 1.57 enfants par femme. Les étrangères mettent davantage d'enfants au monde que les Suissesses (1.87 enfants par femme, contre 1.27). Les études montrent cependant qu'après quelques années les migrantes

---

<sup>7</sup> Il représente le nombre moyen d'enfants qu'une femme mettrait au monde au cours de sa vie féconde si l'on appliquait le schéma de fécondité tel qu'il est observé au cours de l'année étudiée dans la population.

tendent à adopter les comportements du pays d'accueil et leur taux de fécondité à se rapprocher de celui des Suissesses. Pour assurer le remplacement des générations, le nombre moyen d'enfant par femme devrait être de 2.1. Les femmes, en particulier celles qui ont une formation supérieure, sont toujours plus nombreuses à retarder l'arrivée d'un enfant, voire à y renoncer. 40% des femmes ayant effectué des études universitaires sont toujours sans enfant à l'âge de 40 ans. En 2005, les femmes en Suisse étaient âgées de 29.5 ans en moyenne au moment de la naissance de leur premier enfant (2004 : 29.3 ; 1970 : 25.3). Dans le canton de Vaud elles étaient âgées de 30.5 ans. Cela s'explique en partie en raison des difficultés à concilier vies professionnelle et familiale.

La baisse des naissances, associée à l'augmentation de l'espérance de vie, entraîne une augmentation de l'âge moyen de la population. Les démographes s'inquiètent de cette tendance en matière de vieillissement de la population qui s'écarte fortement de l'équilibre et tirent la sonnette d'alarme depuis les années septante. Si l'importance du phénomène tarde à émerger comme un phénomène politique majeur en Suisse, depuis quelques années un débat sur des choix de société a pris place: quel risque cette évolution fait-elle courir au financement de l'AVS ? Qu'en est-il du vieillissement des personnes actives et de leur remplacement ? Faut-il développer une politique nataliste ou une nouvelle politique d'immigration ? Faut-il particulièrement encourager l'activité professionnelle des femmes ? En termes de politique familiale, un consensus se dégage sur la nécessité de créer les conditions-cadre qui permettent aux parents d'avoir le nombre d'enfants désirés. Cela d'autant plus que la diminution de la fécondité ne correspond pas au souhait d'enfant, qui lui reste stable à deux enfants. Mais les mesures de politique familiale sont-elles efficaces ?

Des discussions sur le plan scientifique et politique concernant l'impact des mesures de politique familiale sur la fécondité se sont tenues notamment dans le cadre de la campagne sur l'harmonisation des allocations familiales. Un consensus paraît exister sur le fait qu'une intervention étatique peut influencer le nombre de naissance dans une population. Mais les interventions ne sont pas toutes efficaces. Philippe Wanner, responsable de l'unité de démographie auprès du Forum suisse pour l'étude des migrations, souligne qu'elles doivent porter sur le long terme et s'appuyer sur un contexte politique et social favorable, être adaptée au contexte économique et social et intervenir sur tous les facteurs d'influence (familles, conciliation des rôles, fiscalité, égalité des sexes). L'exemple de la France montre qu'en étendant l'allocation parentale d'éducation au 2<sup>e</sup> enfant, l'activité professionnelle des mères de deux enfants a diminué, mais le taux de fécondité ne s'en est pas trouvé modifié. Un constat se dégage cependant des études comparatives menées sur le plan européen: les pays dont les mesures permettant aux femmes de poursuivre simultanément

leurs objectifs professionnels et leur désir d'enfant sont les plus développées connaissent aussi les taux de natalité les plus élevés (pays scandinaves notamment). Par contre, les pays dans lesquels prévaut encore un modèle traditionnel où la femme doit choisir entre avoir des enfants et poursuivre son activité professionnelle constatent une importante baisse de la natalité (Espagne, Italie).

Faisant suite à des interventions parlementaires ou à la publication de rapports de politique familiale, le Conseil fédéral a présenté à plusieurs reprises sa position depuis 2002: s'efforcer par des mesures d'ordre social et fiscal ciblées sur la famille de rendre le contexte favorable aux enfants. Il estime toutefois qu'il n'appartient pas à l'Etat de s'ingérer dans la sphère privée des ménages, son rôle devant se borner à éliminer les obstacles, afin que les enfants désirés puissent venir au monde, principalement par des mesures qui aident les parents à mieux concilier tâches familiales et activité professionnelle.

Le sociologue Franz-Xaver Kaufmann, professeur émérite de l'Université de Bielefeld, constate : « Sur le plan politique, élever des enfants est considéré comme une affaire purement privée, bien que du point de vue de l'économie nationale, les parents fournissent une contribution importante à la constitution du capital humain de demain, assurant ainsi les investissements dans l'économie nationale par leurs propres moyens. La communauté a dès lors tout intérêt à ce qu'une relève suffisante soit assurée. Les enfants deviennent de plus en plus un « bien public ». Tout le monde, y compris l'économie, bénéficie de la relève, mais les parents sont les seuls à supporter les charges de l'éducation sans pouvoir s'attendre à une contre-prestation correspondante. L'assurance de la relève s'avère donc de plus en plus, et sur le plan international, être une tâche de l'Etat. »<sup>8</sup>

### **Promouvoir une meilleure conciliation entre vie familiale et activité professionnelle**

Le taux d'activité des femmes en Suisse âgées de 15 ans et plus est passé de 56.8% (VD : 53%) à 59.8% (VD : 58%) entre 1991 et 2006<sup>9</sup>. Aujourd'hui près de deux tiers des femmes ayant des enfants de moins de 7 ans travaillent. La proportion est particulièrement élevée parmi les mères élevant seules leurs enfants.

---

<sup>8</sup> Kaufmann, Franz-Xaver, « La société en décroissance ? » - Le défi démographique, thèses récapitulatives à l'intervention au forum « Equité entre les générations – solidarités au cours de la vie » du 13 novembre 2006 à Berne, p. 4.

<sup>9</sup> Taux d'activité 15-64 ans : 1991 : 68.2%; 2006 : 74.7%.

Ce sont cependant toujours les femmes qui assument l'essentiel des tâches domestiques et familiales. « D'une manière générale, on observe que les mères vivant avec leur partenaire et un ou plusieurs enfants sont celles qui consacrent le plus de temps au travail domestique et familial. Les valeurs les plus élevées concernent les femmes qui ont des enfants de moins de trois ans ; à mesure que l'enfant le plus jeune grandit, cette charge diminue de manière relativement constante (...). Chez les femmes actives occupées, le temps consacré au travail domestique et familial ne diminue pas proportionnellement au taux d'occupation (...). Cet état de fait confirme le problème notoire de la double charge de travail des mères actives occupées. Une mère travaillant à plein temps et ayant un petit enfant ne consacre en effet que 8 heures de moins par semaine au travail domestique et familial qu'une mère sans activité professionnelle avec un petit enfant (...). Il est également frappant de constater que les femmes travaillant à plein temps consacrent presque autant d'heures que les femmes sans activité professionnelle à la garde et aux soins des enfants, mais passent moins de temps à accomplir le travail domestique au sens strict, c'est à dire à faire les repas, la lessive, les achats et le ménage. »<sup>10</sup> Ce même constat a été fait par une étude du Centre national de la recherche scientifique à Paris<sup>11</sup> : les femmes au foyer consacrent plus de temps à leurs enfants que les autres, mais pas plus de temps à leur éducation et aux jeux. Seuls les soins et les trajets durent plus longtemps. Par rapport aux femmes travaillant à temps complet, sur une journée ordinaire, le temps qu'elles passent à des loisirs est davantage augmenté que le temps consacré aux enfants. Pour les femmes à temps partiel court, on constate surtout un accroissement du temps passé à des travaux ménagers et à regarder la télévision, et le temps lié aux trajets d'accompagnement à l'école est un peu plus important. Quant aux femmes à temps partiel long, elles ont un emploi du temps qui diffère peu de celui des femmes à temps complet, mais bénéficient cependant d'un peu plus de moments personnels. Le temps consacré aux jeux et à l'éducation par les mères dépend surtout de leur niveau d'étude.

En Suisse, après la naissance de leur premier enfant, un tiers des femmes actives à plein temps conserve le même taux d'activité, un peu moins d'un tiers réduit son activité et un tiers quitte l'activité professionnelle. Le temps partiel est presque exclusivement féminin : quatre personnes occupées à temps partiel sur cinq sont des femmes (81.1%). 56.7% des femmes actives travaillent à temps partiel, contre seulement le 10.9% des hommes actifs. Pour les hommes,

---

<sup>10</sup> Schön-Bühlmann, Jacqueline, *Le ménage pour lieu de travail : le temps consacré au travail domestique et familial et son estimation monétaire*, OFS, Neuchâtel, 2006.

<sup>11</sup> Letrait, Muriel, *Temps consacré aux enfants, au travail et moments pour soi des mères*, in *Recherche et Prévisions*, no 82, décembre 2005, pp. 87-94.

le temps partiel est surtout présent en début ou en fin de carrière, alors que chez les femmes le temps partiel est majoritairement présent chez les 30-59 ans afin de leur permettre de concilier travail et famille. Dans le cadre de l'Enquête suisse sur la population active de 2005, seuls 10.9% des hommes affirment exercer une activité à temps partiel pour des motifs familiaux, contre 49% de femmes. Chez les mères de familles, la fréquence d'une activité à temps partiel est bien plus élevée chez les détentrices d'un diplôme universitaire ou ayant achevé un degré secondaire II. Les femmes qui n'ont pas entrepris de formation postobligatoire travaillent le plus souvent à plein temps.

La réduction de l'activité pour des raisons familiales peut avoir des conséquences importantes sur le budget d'un ménage. Cette réduction ne résulte pas forcément d'un libre choix, elle peut par exemple être la conséquence d'un manque de structures de garde pour enfants. Trouver des solutions pour concilier vies familiale et professionnelle a longtemps été considéré comme relevant du domaine privé. Cependant, lorsque ces questions ne sont pas résolues, elles imposent leurs effets sur le plan social: risque de pauvreté des familles lorsqu'elles sont obligées à renoncer à un deuxième salaire faute de moyen de garde pour leurs enfants, lacunes dans l'éducation des enfants lorsque les deux parents doivent travailler et que la garde des enfants n'est pas assurée, baisse de la natalité et insuffisance du renouvellement des générations lorsque les parents renoncent à avoir des enfants parce qu'ils estiment qu'il leur est difficile de concilier famille et profession.

Ces dernières années, de nombreux colloques et campagnes d'information ont traité de mesures permettant de concilier les responsabilités familiales et professionnelles des parents. En 2001, l'Union patronale suisse, Pro Familia et pro juventute ont mis sur pied la « plate-forme pour la famille et l'emploi » qui vise à promouvoir une meilleure conciliation entre vie de famille et vie professionnelle. Le Bureau fédéral de l'égalité entre hommes et femmes a lancé, en 2002 et 2003, les campagnes nationales « fairplay at home » et « fairplay at work » et les Centres de compétences privés UND, en Suisse alémanique, et Via2, en Suisse romande, ont développé le conseil aux entreprises et aux particuliers en matière de conciliation travail-famille. Dans sa publication sur la thématique<sup>12</sup>, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) identifie le facteur temps comme une ressource indispensable dans le contexte de la famille. En effet, disponibilité et fiabilité sont des qualités essentielles pour établir les relations et s'occuper d'autrui. La COFF demande des condi-

---

<sup>12</sup> Du temps pour les familles ou comment concilier vie familiale et vie professionnelle : le problème vu sous l'angle de la politique familiale, COFF, Berne, 2004.

tions-cadres et des infrastructures permettant aux familles de relever le défi d'une conciliation adéquate entre vie familiale et profession, en particulier par une amélioration de la coordination temporelle entre les divers domaines qui touchent le quotidien des familles (écoles, administration, services, travail) et par une meilleure offre de prise en charge des enfants.

Présentant un rapport complet sur la politique familiale en Suisse<sup>13</sup>, le chef du Département fédéral de l'intérieur s'est prononcé en 2004, pour une politique familiale durable et pour la suppression des obstacles qui empêchent les couples de mettre au monde le nombre d'enfants désiré. Il identifie ces obstacles en termes de problèmes qui se posent pour concilier au mieux vie familiale et vie professionnelle, plutôt qu'en termes de problèmes financiers et de coût des enfants. Faisant suite à une interpellation urgente sur le même rapport, un débat au Conseil national le 6 octobre 2004 a débouché sur ce constat : la nécessité d'avoir une politique familiale au niveau de la Confédération, tout en respectant le cadre constitutionnel et les compétences cantonales, n'est pas contestée, mais les mesures et les priorités retenues varient. Selon les principes défendus par les groupes politiques, les mesures à soutenir ont été évoquées : harmonisation des allocations familiales, prestations complémentaires pour familles, conciliation travail-famille (crèches, harmonisation des horaires scolaires, etc.), fiscalité et autres prestations de type monétaire (assurance-maladie, bourses, logement).

A l'occasion de la parution de l'étude de l'OCDE sur la conciliation des vies professionnelle et familiale<sup>14</sup> en octobre 2004, le Président de la Confédération Joseph Deiss et le Conseiller fédéral Pascal Couchepin ont tenu à réaffirmer la nécessité, malgré les difficultés, de mener un débat approfondi et de rechercher des solutions durables.

En 2005, sur l'initiative d'entreprises privées soutenues par le Secrétariat d'Etat à l'économie<sup>15</sup> une analyse sur les coûts et les bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille a été réalisée. L'étude démontre qu'une politique d'entreprise favorable à la famille s'avère payante. Un retour sur investissement de 8% a été évalué en tenant compte d'éléments quantifiables permettant une économie dans les ressources humaines : effet sur le retour au travail après le congé de maternité, effet sur le temps de travail et effet sur la carrière.

---

<sup>13</sup> Rapport sur les familles 2004: Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, Département fédéral de l'intérieur, Berne, 2004.

<sup>14</sup> Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 3) : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, OCDE, Paris, 2004.

<sup>15</sup> Prognos, Analyse coûts-bénéfices d'une politique d'entreprise favorable à la famille, Beruf und Familie, Zurich, 2005.

Il n'a pas été tenu compte de paramètres difficilement quantifiables tels que le bien-être des employé-e-s, leurs motivations, disponibilité et loyauté. Certaines études menées en Allemagne, qui ont inclus ces éléments, sont parvenues à un retour sur investissement de 25%. En soutenant ce type de projet, le Seco souhaite contribuer à donner un élan au développement des mesures familiales dans le monde du travail au regard notamment de la nécessité pour les entreprises de garder leur main-d'œuvre, féminine notamment, face à un marché du travail qui va devenir tendu.

La motion de la Conseillère nationale Jacqueline Fehr de décembre 2003 demande une stratégie en ce sens à l'échelle nationale et souhaite l'élaboration d'un catalogue de mesures en vue de concilier vie familiale et vie professionnelle. Soutenue par le Conseil fédéral, elle a été adoptée par les Chambres en 2006. Un postulat de Madame Fehr chargeant le Conseil fédéral de préparer un rapport portant sur des mesures permettant d'améliorer la compatibilité entre la vie familiale et les études a également été adopté par le Conseil national lors de la session d'automne 2006.

En juin 2006, les commissions compétentes des deux Conseils ont décidé de donner suite à cinq initiatives parlementaires déposées par cinq femmes issues de partis différents demandant une modification constitutionnelle obligeant les cantons à mettre sur pied des offres d'accueil parascolaires. Des raisons pédagogiques, sociales, démographiques et économiques sont invoquées, ainsi que des motifs liés à la formation, à l'égalité des chances et à l'attrait de notre place économique.

En juillet 2005, la Fondation Avenir Suisse, *think tank* des milieux économiques, a publié l'ouvrage « L'école à journée continue », afin d'encourager les responsables au sein des administrations communales, ainsi que toute personne concernée, à prendre en charge la création d'écoles à journée continue dans leur commune. La Fondation estime en effet que c'est aux autorités responsables dans les communes et les villes de prendre des initiatives en ce sens, dans un premier temps, et non pas à la Confédération ou aux cantons.

Parmi les entreprises genevoises et vaudoises ayant répondu à l'enquête menée en 2004 par l'Association Via2<sup>16</sup>, l'aménagement du temps de travail semble être la pratique la plus utilisée pour concrétiser la conciliation entre activité professionnelle et famille : prioritairement le temps partiel, mais aussi l'horaire libre, l'annualisation du temps de travail, le jobsharing et le télétravail. La ma-

---

<sup>16</sup> Enquête sur les mesures proposées aux employé-e-s par les organisations privées et publiques de l'arc lémanique, Association Via2, en collaboration avec le Centre patronal, 2005.

majorité des entreprises questionnées déclare ne pas proposer de soutien spécifique aux pères et mères de famille. Cependant, lorsque des mesures existent, il s'agit de crèches d'entreprises ou de contribution aux frais de garde des enfants. Les prestations en congé ou en nature pour soutenir la famille correspondent à celles régies par le cadre légal suisse.

Dans plusieurs entreprises et administrations, les parents ont la possibilité de prendre un congé non payé pour s'occuper de leur enfant durant les premières années. Il n'est cependant pas accessible à tout le monde. Des congés de paternité allant de un à deux jours à une dizaine de jours ouvrables sont prévus.

Une analyse commandée par la Conférence Suisse des déléguées à l'égalité entre femmes et hommes<sup>17</sup> montre que la majorité des cantons et la Confédération n'accordent que 1 à 2 jours de congé de paternité, cinq cantons octroient 3 jours et trois cantons 5 jours (VD, GE, LU). En moyenne, les entreprises accordent en Suisse entre un et trois jours d'absence aux pères en cas de naissance. Quelques grandes entreprises ont récemment étendu ce congé jusqu'à deux semaines rémunérées.

Douze cantons, ainsi que la Confédération, accordent un congé parental non payé après le congé de maternité. Mais parmi ceux-ci, six cantons offrent ce congé uniquement à la mère, un canton alloue un congé réduit pour le père et seulement cinq cantons disposent d'un congé aux mêmes conditions pour les deux parents, dont le canton de Vaud (1 année). Cinq cantons et la Confédération octroient un congé d'adoption payé à leurs employé-e-s aux mêmes conditions pour la mère et le père (dont VD, 8 semaines) et deux cantons à des conditions différentes, un canton offre un congé non payé. L'inégalité de traitement entre maternité et adoption est ici manifeste. La Ville de Lausanne fait figure d'exception, puisqu'elle accorde aux mères adoptives le même congé que pour les mères naturelles (4 mois) et que les pères adoptifs bénéficient d'un congé de deux mois.

Les administrations publiques qui accordent un congé parental non payé, ne prévoient pas, en règle générale, de normes spéciales concernant la réintégration du poste de travail. Le canton de Genève est le seul à garantir la même place de travail. Bâle-Ville et Bâle-Campagne assurent la réintégration du même poste de travail ou d'un poste similaire en fonction des besoins du service. Seulement dix cantons prévoient explicitement la possibilité de travailler à temps partiel,

---

<sup>17</sup> Fuchs, Gesine, Les administrations publiques, pourvoyeuses d'emplois attractifs pour les parents – Comparaison des régimes de congé parental de la Confédération, des cantons et des municipalités, Conférence Suisse des Déléguées à l'Égalité entre Femmes et Hommes, 2004.

suite à la naissance d'un enfant, dans six cas seulement pour les mères. Un droit au travail à temps partiel pour tâches de prise en charge n'est prévu dans aucun canton.

Dans le canton de Genève, un projet de loi visant l'institution d'un congé parental a été déposé par le parti écologiste en septembre 2004 au Grand Conseil et renvoyé à l'examen de la Commission des affaires sociales.

En mars 2003, le Conseil national a rejeté une initiative parlementaire de Franziska Teuscher demandant la création d'un congé parental pour les femmes et les hommes qui exercent une activité lucrative. Le projet prévoyait un congé de quatre mois au total, s'ajoutant au congé de maternité de la mère ; pour chacun des parents s'occupant conjointement de son enfant, le congé aurait été de deux mois (droit non transmissible), il aurait pu être pris jusqu'à ce que l'enfant ait deux ans, également sous forme de temps partiel ou au prorata. La perte de gain aurait été couverte à 80 pour cent avec une limite maximale. Le rejet a été motivé par le fait qu'aucune réponse concrète n'avait été apportée à la question du coût de la mesure, ni à celle de son financement, ainsi qu'en raison de nombreux projets de politique familiale d'actualité au Parlement.

### **Programme d'impulsion pour la création de places d'accueil**

Une offre suffisante, variée et accessible en matière de lieux d'accueil de jour pour enfants est essentielle pour concilier vie familiale et vie professionnelle. Elle est de plus en plus présentée également comme un atout pour les enfants, puisqu'elle facilite l'intégration et l'ancrage social, en particulier lorsque les enfants sont issus de familles peu nombreuses ou de familles connaissant des problèmes psychosociaux.<sup>18</sup>

La prise en charge des enfants est traditionnellement de la compétence des cantons et des communes et les offres varient grandement d'une région à l'autre. Malgré l'absence de statistique fiable dans ce domaine, il est incontesté que l'offre est largement insuffisante en Suisse. Une enquête menée en 2005 dans le cadre du PNR 52<sup>19</sup> relève que 41% des familles ayant des enfants en âge préscolaire ont recours à un accueil de jour de type formel ou informel pour leurs enfants. S'ils pouvaient choisir, 56% des parents accorderaient leur préférence à l'accueil formel dans une crèche ou une famille de jour. L'étude évalue le nom-

---

<sup>18</sup> Lanfranchi, Andrea, *Kinderbetreuung ausser Haus - eine Entwicklungschance*, éd. Haupt, Berne, 2004. (Cfr. aussi études PNR 39)

<sup>19</sup> Infras, *Offre d'accueil extra-familial en Suisse : potentiels de demande actuels et futurs*, Zurich, juin 2005. Etude financée par le Fonds national suisse dans le cadre du PNR 52 « L'Enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation ».

bre d'enfants potentiellement demandeurs d'une place d'accueil à 168'000. Environ 30'000 places d'accueil sont disponibles à l'échelle nationale, pour satisfaire la demande, il en faudrait 50'000 supplémentaires. Dans le canton de Vaud, selon une estimation du Service de protection de la jeunesse, il manque plus de 1'000 places pour les enfants de 0 à 3 et plus de 6'000 places dans les structures parascolaires. Selon une enquête du SCRIS, en Ville de Lausanne, à la fin septembre 2005, 43% des enfants nés de 2000 à 2004 étaient accueillis par une structure d'accueil de jour. Malgré cela, l'offre de la Ville ne répond pas encore à toute la demande des parents, puisqu'en mai 2006, on comptait 1'186 demandes en attente.

Persuadé, en raison du manque de places d'accueil, de la nécessité d'un engagement fédéral, le Parlement a donné suite en 2001 à une initiative parlementaire (J. Fehr) qui a abouti à la mise en place d'un programme fédéral d'aides financières pour la création de places d'accueil pour enfants, limité dans le temps, le domaine relevant traditionnellement de la compétence des cantons, des communes et des milieux privés. Dans son avis du 27 mars 2002, le Conseil fédéral se déclarait prêt à soutenir le programme d'impulsion, en mentionnant explicitement l'influence positive des offres de garde pour la croissance économique, le marché du travail et les recettes fiscales. Deux études réalisées à Zurich et en Suisse romande montrent en effet que les investissements consacrés aux structures d'accueil de la petite enfance rapportent, pour un franc investi, en moyenne trois francs à la collectivité et un franc aux pouvoirs publics au titre de recettes fiscales.<sup>20</sup>

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Le programme d'impulsion, prévu pour 8 ans, est destiné à encourager la création de places supplémentaires pour l'accueil de jour des enfants afin d'aider les parents à mieux concilier famille et travail ou formation. Le Parlement a accordé un crédit d'engagement de 200 millions de francs pour les quatre premières années. Pour les quatre années suivantes (2007-2011), le Conseil national s'est rallié à la proposition de compromis du Conseil des Etats d'attribuer 120 millions de francs au programme d'aides fédéral. Le Conseil fédéral proposait de réduire cette aide à 60 millions.

Les aides sont destinées aux structures d'accueil collectif de jour, aux structures d'accueil parascolaire et aux structures coordonnant l'accueil familial de jour.

---

<sup>20</sup> Müller Kucera, Karin, Bauer, Tobias, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, sur mandat du Département social de la Ville de Zurich, Zurich, 2001. Mackenzie Oth, Lynn, La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte, sur mandat de la Conférence latine des déléguées à l'égalité, Genève, 2002.

L'octroi de l'aide est réglé dans le détail par voie d'ordonnance. La mise en œuvre du programme est assurée par l'OFAS. Un rapport d'évaluation du programme rendu en 2005 a montré que l'effet d'impulsion n'était pas encore suffisant. En effet, les aides financières couvrent au maximum un tiers des frais durant les deux ou trois premières années et un concept de financement pour six ans au moins doit être établi. Les structures sont obligées de trouver au préalable d'autres sources durables de financement, ce qui n'est pas aisé. Ces aides ne permettent pas de subventionner des tarifs échelonnés en fonction des revenus des parents, alors qu'il y a une forte demande non satisfaite de places d'accueil avec des tarifs de ce type.

### *2.3.2 Les allocations familiales en Suisse et dans les cantons*

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale (LAFam), les allocations familiales sont soumises à une réglementation strictement cantonale, à l'exception des allocations pour personnes actives dans l'agriculture et pour le personnel de la Confédération. Tous les cantons ont instauré un régime d'allocations familiales en faveur des salarié-e-s, dont les montants varient, en 2006, entre 160 et 344 francs et entre 190 et 444 pour les enfants en formation.

Dix cantons connaissent également des allocations familiales destinées aux personnes indépendantes et cinq cantons octroient sous condition de ressources des allocations aux personnes sans activité lucrative. Neuf cantons, dont Vaud, versent des allocations complémentaires aux personnes actives dans l'agriculture. Douze cantons, dont Vaud, octroient une allocation de formation professionnelle plus élevée, à la place de l'allocation pour enfant, aux jeunes en formation âgés de plus de 16 ans. Dix cantons, ont introduit une allocation de naissance, parmi ceux-ci, cinq, dont Vaud, versent également une allocation d'accueil en cas de placement d'un enfant en vue de son adoption. En cas d'activité à temps partiel, l'allocation est en principe réduite proportionnellement au taux d'occupation. Quatre cantons versent toutefois des allocations pleines et quatorze cantons prévoient un régime plus favorable pour les personnes élevant seules leurs enfants, notamment le canton de Vaud.

Si les lois cantonales concordent dans une très large mesure quand il s'agit des grands principes (genres d'allocations, conditions d'octroi, financement et organisation), elles divergent toutefois sensiblement sur des points particuliers tels que le champ d'application et les montants des allocations. Le système très complexe soulève dans la pratique des difficultés de coordination entre les diverses lois cantonales.

Depuis le 1er avril 1946, la Confédération est habilitée à légiférer en matière d'allocations familiales. Aux termes de l'art. 116, al. 2, Cst., elle peut édicter

des normes relatives aux allocations familiales et gérer une caisse fédérale de compensation. Jusque là, elle n'avait usé que partiellement de cette compétence dans le domaine de l'agriculture et pour son personnel.

Faisant suite à une initiative parlementaire datant de 1991 (Iv. pa. 91.411, Prestations familiales, Fankhauser) et à de longs travaux, les Chambres fédérales ont adopté, le 24 mars 2006, un projet de loi fédérale sur les allocations familiales qui prévoit des montants minimums d'allocations familiales pour les enfants de salarié-e-s et de personnes sans activité lucrative. La loi fédérale avait été présentée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) comme contre-projet à l'initiative populaire de Travail.Suisse « pour de plus justes allocations pour enfants ! », déposée en avril 2003, qui demandait une allocation mensuelle de 450 francs pour chaque enfant. Le Conseil fédéral qui s'était déclaré favorable au principe d'une harmonisation des conditions d'octroi des allocations familiales (ayants droit, âge limite, durée, etc.) et à des normes de coordination (concours de droits), s'était opposé à la fixation des montants minimaux dans la loi et avait aussi recommandé le rejet sans contre-projet de l'initiative populaire de Travail.Suisse.

Après l'aboutissement du référendum contre la loi fédérale lancé par les milieux patronaux et le retrait de l'initiative populaire, le projet a été soumis au vote. Le 26 novembre 2006, le peuple suisse s'est prononcé avec une nette majorité pour la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (CH : 68% de oui, VD : 75.6% de oui). La nouvelle loi, dont l'entrée en vigueur doit encore être fixée par le Conseil fédéral, prévoit le versement d'allocations pour enfant d'au moins 200 francs par mois (jusqu'à 16 ans) et d'allocations de formation professionnelle d'au moins 250 francs par mois (jusqu'à 25 ans). Les cantons peuvent prévoir des montants plus élevés et peuvent instaurer des allocations de naissance et d'adoption. La loi prévoit le versement d'allocations entières pour chaque enfant de salarié ainsi que pour les enfants de personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, dès lors que leur revenu imposable n'excède pas une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse maximale (2006 : 38'700 francs par année) et qu'elles ne perçoivent pas de prestations complémentaires de l'AVS/AI. La nouvelle loi ne remplit pas totalement le principe « un enfant - une allocation » puisque les personnes indépendantes ont été exclues du champ d'application de la loi lors des débats parlementaires. Les cantons ont toutefois la faculté de prévoir un régime à leur intention. Les cantons gardent leurs compétences en matière d'organisation et de financement. Financées aujourd'hui complètement par les cotisations des employeurs (sauf en Valais), un prélèvement sur le salaire des employé-e-s pourrait être introduit. Les allocations pour personnes non actives devront être financées par les cantons, qui peuvent prévoir une contribution de ces personnes.

### 2.3.3 Les prestations complémentaires pour familles

#### Projet fédéral

L'initiative parlementaire Fankhauser de 1991 demandait, dans sa deuxième partie, également l'introduction de prestations analogues aux prestations complémentaires pour les familles dont les enfants sont à un âge où il faut s'occuper d'eux, plus particulièrement pour les familles monoparentales. Etant donné que le Conseil fédéral prévoyait de créer une assurance-maternité avec des prestations de besoin pour parents, le Conseil national élaborait un projet de loi limité à la première partie de l'initiative concernant l'harmonisation des allocations familiales. Depuis le rejet en 1999 du projet fédéral d'assurance-maternité, l'idée de prestations complémentaires pour familles au niveau suisse a été poursuivie au niveau parlementaire, mais aussi au sein d'organisations du domaine social.

En octobre 2000, la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) présentait une analyse de l'efficacité de divers scénarios de compensation des charges familiales<sup>21</sup>. Estimant que les prestations complémentaires en cas de besoin pour les familles mises en œuvre au Tessin se révèlent un instrument efficace pour combattre la pauvreté des familles, la COFF a prôné l'introduction d'un tel système sur le plan fédéral. Elle a également plaidé pour des allocations familiales uniformes pour chaque enfant et pour une réforme de l'imposition des familles, et a souligné l'importance des mesures non monétaires en faveur des familles. Réunies sous le nom de Perspective – Politique familiale, la COFF, Pro Familia, pro juventute, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et l'Initiative des villes "Pour l'amélioration de la protection sociale" ont soutenu ces exigences.

La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) s'est engagée pour que la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA) retienne la politique familiale comme priorité dans son programme de travail, dès 2001. Le résultat a été la réalisation d'une étude du Bureau BASS sur les « Mesures de soutien ciblé aux familles à faible revenu »<sup>22</sup> qui présente trois modèles de prestations complémentaires (PC) pour familles. Au printemps 2003, la CDAS a mené une consultation auprès des cantons portant sur des mesures de politique familiale. Dans ce cadre, la majorité des cantons s'est déclarée favora-

---

<sup>21</sup> Bauer, Tobias, Streuli, Elisa, Modèles de compensation des charges familiales, COFF, Berne, 2000.

<sup>22</sup> Bauer, Tobias, Hüttner, Eveline, Mesures pour apporter un soutien ciblé aux familles ne disposant que de faibles revenus : rapport à l'intention de la CDAS, BASS, Berne, 2003.

ble à l'introduction de prestations complémentaires pour familles. Enfin, l'assemblée annuelle de la CDAS d'octobre 2003 a donné un préavis favorable à l'introduction de ces prestations, en collaboration avec la Confédération.

En septembre 2000, les conseillères nationales Jacqueline Fehr et Lucrezia Meier-Schatz déposaient chacune une initiative parlementaire demandant la mise en place, au niveau fédéral, de prestations complémentaires pour les familles selon le modèle tessinois: allocation de petite enfance jusqu'à 3 ans (couvre les besoins de la famille), prestation complémentaire pour les enfants jusqu'à 15 ans (couvre les besoins de l'enfant). Le Conseil national a décidé d'y donner suite en mars 2001. Un projet de loi élaboré par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a été mis en consultation auprès des cantons et des milieux concernés en mars 2004 par l'Office fédéral des assurances sociales.

Le projet de la Commission du national prévoit une modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI. L'aménagement, l'application et le financement des nouvelles prestations sont calqués sur les PC AVS/AI. Trois modèles de prestations complémentaires aux familles avec des enfants de moins de 16 ans ont été proposés. Ils sont proches de ceux élaborés par le bureau BASS dans le cadre du contrat de prestations entre la CTA et la CDAS. La CSSS-N privilégie un modèle en particulier qui a pour objectif de couvrir le manque de moyens financiers de toute la famille et prévoit pour ce faire, notamment, un montant pour le loyer. La prestation est plafonnée à 25'320 francs par année. Ce modèle semble avantager les familles monoparentales et les familles bi-parentales avec un seul ou deux enfants.

Si on n'y apporte pas de correctif, le système de prestations complémentaires aux familles peut entraîner un effet pervers : toute hausse du revenu de l'activité lucrative signifiant une baisse dans la même mesure du montant de la prestation versée, le risque est grand que les ayant-e-s droit n'entreprennent rien pour sortir du système. Ceci est d'autant plus gênant que les prestations sont limitées dans le temps.

Pour accroître l'incitation à exercer une activité lucrative, les modèles de la CSSS-N prévoient donc d'imputer un revenu de base hypothétique indépendamment de l'exercice ou non d'une activité. Par ailleurs, jusqu'à concurrence d'un certain montant, le revenu effectif d'une activité lucrative n'est pris en compte qu'à raison de 80%. Un remboursement des frais de garde est également prévu. Les coûts globaux de chaque modèle sont évalués par la CSSS-N entre 880 et 895 millions de francs par an, dont 125 millions pour le remboursement des frais de garde. En contrepartie, les coûts de l'aide sociale seraient réduits de montants estimés entre 205 et 220 millions de francs selon le modèle choisi.

Selon la nouvelle péréquation financière, la Confédération prendrait en charge les 5/8 des coûts et les cantons les 3/8.

Les résultats de la consultation ont montré que la majorité des cantons, des partis et des organisations concernées souhaitent la mise en place de prestations complémentaires pour familles au niveau fédéral, notamment selon le modèle préféré par la CSSS-N. Les associations patronales, l'Union démocratique du centre et le Parti radical y sont toutefois opposés. La plupart des partisans estime cependant que des prestations complémentaires sont insuffisantes pour combattre la pauvreté des familles et ont réclamé d'autres mesures, voire d'autres priorités: augmentation des allocations familiales, extension du système de prise en charge des enfants, salaires minimaux, etc. Les opposants estiment que les coûts induits par le projet sont malvenus pour les pouvoirs publics et les assurances sociales. Selon eux, la Confédération doit jouer un rôle subsidiaire, la lutte contre la pauvreté des familles étant du ressort des cantons.

Après l'issue favorable du vote populaire sur une loi fédérale sur les allocations familiales, la commission du Conseil national reprendra ses délibérations en 2007. Dans l'entre-temps, elle a donné mandat à l'Office fédéral des assurances sociales de procéder à de nouvelles estimations financières, en collaboration avec les cantons.

Dans le cadre de trois consultations organisées entre le printemps 2003 et juin 2004, le Conseil d'Etat vaudois s'est déclaré favorable à un système de prestations complémentaires pour les familles au niveau fédéral, financé par la Confédération et les cantons. Il a estimé qu'en apportant une aide ciblée aux familles, tout en évitant à ces ménages de devoir recourir à l'aide sociale, le système de prestations complémentaires proposé fournit une solution intéressante pour combattre la pauvreté des familles. Cependant, il croit qu'un tel dispositif ne devrait pas avoir pour conséquence de décourager l'activité salariée.

Au sujet des modèles proposés par la CSSS-N, il a toutefois déclaré ne pas pouvoir se prononcer en faveur d'un projet qui pèserait lourd sur les finances du canton. Le Conseil d'Etat a en effet constaté que les coûts des modèles à la charge du canton de Vaud avaient été sous-évalués par la CSSS-N. C'est pourquoi il a demandé que les estimations présentées soient révisées en collaboration avec les cantons et que des solutions de rechange soient envisagées.

### **Conséquences pour le canton de la création d'un dispositif de prestations complémentaires**

Le DSAS a calculé les incidences financières de l'introduction dans le canton d'un système fédéral de prestations complémentaires pour les familles à faibles

revenus. Dans un premier temps, il a effectué des évaluations se basant sur les modèles des cantons de Zurich et du Tessin et sur le modèle élaboré par le bureau BASS pour le compte de la CDAS. Puis, lors de la mise en consultation du projet de la CSSS-N en 2004, il a évalué les incidences financières des trois modèles présentés. Un scénario avec réduction de 10% des forfaits pour la couverture des besoins vitaux et du plafond pour frais de loyer (compte tenu de la marge de manœuvre laissée aux cantons par le projet de loi) a aussi été étudié.

Les incidences de ces trois modèles sur les bénéficiaires de l'Aide sociale vaudoise (ASV) et du Revenu minimum de réinsertion (RMR) ont été évaluées, notamment les effets sur le recours aux deux régimes, les coûts et l'économie réalisée. Le DSAS a évalué également le nombre de bénéficiaires potentiels des PC familles parmi les familles qui percevaient alors un subside partiel à l'assurance-maladie, sans avoir droit aux prestations ASV/RMR, et les coûts supplémentaires à la charge du canton entraînés par l'ouverture du nouveau dispositif à cette population. Ayant des revenus très faibles, une proportion importante d'entre elles aurait été susceptible de requérir les PC familles. Partant de ces deux catégories de population, qui couvrent la grande majorité des futurs bénéficiaires de PC familles, le DSAS a constaté que les estimations relatives aux coûts à la charge du canton de Vaud ne correspondaient pas à ceux mentionnés par la CSSS-N dans son rapport. La CSSS-N évaluait le nombre total de familles bénéficiaires dans le canton de Vaud à 7'000, alors que le DSAS en a répertorié au total plus de 20'000.

Le DSAS a estimé le surcoût net pour le canton et les communes résultant du projet entre 14 et 19 millions de francs selon le modèle. Le projet prévoit un remboursement des frais de garde, avec un plafond annuel de 6'300 francs par enfant. Avec les frais de garde, les coûts nets ont été estimés entre 25 et 32 millions. Si le canton usait de la faculté prévue par le projet de réduire les forfaits destinés à la couverture des besoins vitaux et le loyer de 10% au maximum, le surcoût net se situerait encore entre 10 et 13.5 millions de francs (y compris les frais de garde), sur la base des informations à dispositions.

Il a aussi été estimé que parmi les quelque 3'500 familles de l'ASV/RMR qui bénéficieraient des PC familles (la quasi-totalité des familles bénéficiaires ASV/RMR), un tiers environ sortiraient totalement du régime d'aide sociale, alors que les deux tiers continueraient d'en bénéficier en partie. Dans les chiffres nets mentionnés ci-dessus il a été tenu compte de l'économie réalisée sur le budget ASV/RMR.

### **Dispositifs cantonaux en vigueur**

Certains cantons ont mis sur pied des régimes pour venir en aide aux familles dans le besoin. Ainsi, onze cantons (ZH, LU, GL, ZG, FR, SH, SG, GR, AG, TI, VD) fournissent des prestations sous condition de ressources aux ménages avec enfants en bas âge.<sup>23</sup> La réglementation est analogue à celle sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC AVS/AI). Les prestations couvrent l'écart entre le revenu et un certain seuil de revenu déterminé par les limites PC AVS/AI ou les limites fixées par le canton. Elles sont versées pour une durée de 6 à 24 mois après la naissance, 36 mois au Tessin. Neuf régimes se limitent à 12 mois ou moins. Cinq cantons (LU, ZG, FR, SG, VD avec exceptions) prévoient des allocations exclusivement pour les mères. Les six autres (ZH, GL, SH, GR, AG, TI) reconnaissent aussi les pères comme bénéficiaires. Seuls les cantons de ZH, GL et TI accordent les prestations lorsque les deux parents s'occupent conjointement des enfants. D'une façon générale, une prise en charge intégrale des enfants par des personnes tierces n'est pas souhaitée. Dans 4 cantons (ZH, GL, SH, GR), lorsque la garde externe excède 50%, les parents n'ont plus droit à la prestation. Pour les couples, le droit à la prestation est subordonné à un taux d'occupation d'au moins 100%. La prestation ne peut donc être considérée comme un revenu minimum garanti. La personne qui élève seule ses enfants n'est toutefois pas tenue d'exercer une activité lucrative.

D'une façon générale, ces dispositions tendent à renforcer une répartition traditionnelle des rôles entre l'homme et la femme, puisqu'il n'y a pas d'incitation pour les pères à s'investir davantage dans l'éducation des enfants.

### **Canton du Tessin**

La loi sur les allocations familiales (Legge sugli assegni di famiglia - LAF) du 11 juin 1996 est l'un des volets de la politique familiale globale mise en œuvre dans le canton du Tessin. La loi tessinoise sur les allocations familiales connaît, en plus des allocations pour enfants traditionnelles (allocation ordinaire et allocation de formation), une allocation complémentaire pour enfant (assegno integrativo) et une allocation pour enfants en bas âge (assegno di prima infanzia).

---

<sup>23</sup> Le canton de Neuchâtel a supprimé ses allocations de maternité cantonales au premier janvier 2006 pour des raisons économiques et parce qu'il a estimé qu'elles faisaient double emploi, hormis en ce qui concerne la durée, avec le droit fédéral. Dans le canton de Bâle-Ville, au titre de la loi sur l'accueil de jour, les parents qui s'occupent personnellement de leur enfant et qui devraient travailler pour des raisons économiques peuvent demander une allocation pour la garde de leur enfant. Celle-ci correspond tout au plus au montant qui devrait être versé pour une garde d'enfant. Des directives pour l'octroi sont émises par le Département de l'éducation. En raison d'un budget annuel limité à Fr. 500'000.-, il n'existe pas un droit à l'allocation.

L'allocation complémentaire est destinée à couvrir le minimum vital des enfants de 0 à 14 ans de familles vivant dans des conditions économiques modestes. Le montant de l'allocation correspond à la différence entre le revenu déterminant et les dépenses prises en considération au sens de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI. Son montant ne saurait dépasser les coûts théoriques d'un enfant. L'allocation pour enfants en bas âge vise à assurer le minimum vital des familles avec enfants de moins de trois ans. Elle couvre la différence entre le revenu disponible d'un ménage et le minimum vital selon les PC. La limite maximale de l'allocation correspond à quatre fois la rente minimale de vieillesse. L'allocation pour enfants en bas âge est versée en sus de l'allocation complémentaire.

Le minimum vital est établi sur la base des montants minimums des PC (forfaits annuels pour 2006) :

- pour les personnes seules	15'700 francs
- pour les couples	23'550 francs
- pour le 1er et 2e enfant	8'260 francs
- pour le 3e et 4e enfant	5'508 francs
- pour chaque enfant suivant	2'574 francs

Pour bénéficier des allocations, les parents doivent être domiciliés dans le canton au moment de la demande et trois ans avant la requête pour l'un des deux parents. La cohabitation avec l'enfant est requise.

L'allocation complémentaire est financée par les contributions de la caisse cantonale d'allocations familiales, par les cotisations des personnes indépendantes et par le canton (économie réalisée au titre de l'aide sociale estimée à 40% des dépenses). L'allocation pour enfants en bas âge est financée entièrement par le canton.

En 2001, le dispositif a été soumis à une évaluation<sup>24</sup>, suivie d'une première révision de loi, adoptée en 2002 par le Grand Conseil. Le nombre de bénéficiaires s'est stabilisé, dès janvier 2000, autour des 1'800. Parmi ceux-ci, 300 personnes bénéficient également de l'allocation pour enfants en bas âge. Les coûts sont évalués à environ 22 millions de francs annuels pour les deux types d'allocation (17 mios pour l'allocation complémentaire et 5 mios pour l'allocation pour enfants en bas âge). L'allocation moyenne par ménage se situe

---

<sup>24</sup> Vaucher de la Croix, Carmen, Marazzi, Christian, Valutazione della Legge sugli assegni familiari, SUPSI, Canobbio, 2001. Voir aussi Bauer, Tobias, Hüttner, Eveline, A propos d'un système de prestations complémentaires en faveur des familles à l'échelle suisse, COFF, Berne, 2002.

autour des 950 francs mensuels pour l'allocation complémentaire et de 1'400 francs pour l'allocation pour enfants en bas âge. Parmi les bénéficiaires des allocations, les personnes élevant seules leurs enfants et les familles recomposées sont surreprésentées. Les ménages avec deux enfants sont les plus fréquents. L'évaluation a confirmé la LAF comme un instrument valable pour lutter contre la pauvreté des familles et pour éviter qu'elles aient recours à l'aide sociale. Il a été constaté que les allocations ont contribué à améliorer sensiblement les conditions de vie des familles : leur revenu de départ a augmenté de 30% en moyenne. Environ trois quarts des couples avec enfants et tout juste la moitié des familles monoparentales ont atteint le minimum vital par ce biais. L'analyse montre que le dispositif est moins efficace pour lutter contre la pauvreté des familles monoparentales, en particulier de celles avec un enfant. Il constitue par contre une formule très efficace pour compenser le risque de pauvreté des familles nombreuses et des familles de working poor. Les allocations permettent de couvrir de manière optimale les pertes de revenu momentanées, mais pas les manques de revenu durables et importants. Elles ne compensent donc pas les lacunes de la politique en matière d'emploi, ni l'absence de mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle. L'évaluation n'a pas permis de dire dans quelle mesure les allocations pour enfants en bas âge incitent les bénéficiaires à renoncer à exercer une activité lucrative. L'analyse socio-économique a cependant mis en évidence la nécessité de mesures d'accompagnement, notamment pour permettre de concilier famille et travail, et favoriser le maintien et l'insertion sur le marché du travail des mères, en particulier. Initialement, la loi avait pour objectif de permettre au parent, lors de conditions économiques difficiles, de s'occuper de son enfant pendant ses trois premières années de vie (jusqu'à son entrée en école enfantine). Pour éviter au parent s'occupant de l'enfant de tomber dans le « piège de la pauvreté », le Conseil d'Etat tessinois a néanmoins proposé de permettre à celui-ci d'exercer une activité lucrative avec un taux maximal de 50%. Les transformations sur le marché du travail et la flexibilité demandée aux employé-e-s, les changements des structures familiales et dans la répartition des rôles entre homme et femme rendent toujours plus discutable la conception selon laquelle la présence continue et exclusive de la mère auprès de l'enfant durant ses premiers mois est décisive pour son développement. Concrètement, suite à l'évaluation de 2001, l'exigence faite à l'un des parents de prendre soin de son enfant au moins pendant une demi-journée par jour et l'interdiction qu'il exerce une activité lucrative de plus de 50% ont donc été supprimées. Depuis le 1er janvier 2003, les parents ont la possibilité d'exercer une activité lucrative, même à temps complet, et de recourir à une garde extra-familiale pendant la journée. La révision de la LAF a également introduit des mesures pour faciliter la prise en charge des enfants pendant l'activité professionnelle des parents, notamment le rem-

boursement des frais de garde. Le Conseil d'Etat tessinois estime qu'une politique familiale efficace pour les familles soumises à des difficultés économiques doit répondre à trois objectifs : rendre accessibles les services destinés aux familles (nouvelle loi pour les familles), favoriser leur autonomie et compléter le revenu des parents qui sont temporairement dans l'impossibilité d'exercer une activité lucrative.

Malgré les récentes modifications apportées au dispositif, l'étude comparative de l'OCDE éditée en 2004 sur le thème «Réconcilier travail et vie de famille»<sup>25</sup> estime que le modèle tessinois n'incite pas suffisamment les faibles revenus à travailler. Le modèle contribue en partie au maintien d'un fort pourcentage de familles mono-actives, surtout pour les familles d'enfants en très bas âge. En 2000, dans le canton du Tessin, 57% des couples avec un enfant de moins de trois ans n'avaient qu'un revenu, contre 50% pour les couples ayant un enfant de moins de seize ans. Les chiffres pour le canton de Vaud sont respectivement de 43% et de 38%.

#### **Canton de Zurich**

Dans le canton de Zurich, c'est la loi sur la jeunesse qui régleme les prestations en cas de besoin pour les parents. Les prestations sont destinées aux pères et mères qui voudraient s'occuper personnellement de leurs enfants en bas âge (jusqu'à deux ans) mais ne peuvent le faire pour des raisons économiques. L'enfant ne peut pas être gardé par un tiers pendant plus de deux jours et demi par semaine. L'activité lucrative ne doit pas dépasser un mi-temps pour les personnes seules. Pour les couples, l'activité lucrative doit correspondre au minimum à un temps plein, mais elle ne peut dépasser le taux de 150%. Le domicile dans le canton de Zurich depuis une année au moins est requis.

Les prestations correspondent à la différence entre le minimum vital et le revenu déterminant. Elles s'élèvent au maximum à 2'000 francs par mois. Le minimum vital annuel est calculé de la manière suivante (2006) :

- |   |                                 |
|---|---------------------------------|
| - personne seule avec enfant                              | 18'600 francs                   |
| - couples avec enfant                                     | 25'600 francs                   |
| - pour chaque enfant supplémentaire vivant dans le ménage | 3'900 francs                    |
| - montant pour le loyer, avec charges                     | 13'100 francs par année au max. |

---

<sup>25</sup> Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 3) : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, OCDE, Paris, 2004.

Une franchise de 5'000 francs au maximum est déduite du revenu de l'activité lucrative pour les personnes élevant seules leurs enfants. Des limites de fortune sont appliquées. Le financement est assuré par les communes et par le canton, qui prend en charge jusqu'à 50% des dépenses communales, selon leur capacité financière.

Selon le rapport social 2004<sup>26</sup> pour le canton de Zurich, 1'112 ménages comptant 3'340 personnes au total ont touché des prestations en cas de besoin. Ce chiffre est légèrement en hausse par rapport à l'année précédente. Dans le 85.5% des cas, il s'agit de ménages monoparentaux. Ce taux a augmenté de 8.9% par rapport à l'année 2003. 4.6% des enfants de moins de deux ans ont été soutenus grâce à cette prestation. 30% des bénéficiaires sont également tributaires de l'aide sociale. L'allocation se monte en moyenne à 1'400 francs par mois. Le budget annuel se situe aux alentours des 10 millions.

#### 2.3.4 *L'imposition des familles*

Les impôts directs sur les revenus prévoient des avantages ciblés en faveur des ménages familiaux. Ils prennent surtout la forme de déductions forfaitaires accordées pour chaque enfant et portant sur le revenu imposable. Des allègements au regard des assurances, de la situation monoparentale ou des frais de garde des enfants sont possibles.

Les critiques sur l'imposition du couple et de la famille adressées au droit fiscal en vigueur sont les suivantes : les couples mariés subissent des désavantages par rapport aux concubins, en particulier en ce qui concerne l'impôt fédéral direct, et les coûts de l'enfant sont insuffisamment pris en compte. Compte tenu de la progressivité de l'impôt, la constitution d'un deuxième revenu dans les couples mariés est entravée. De plus, les frais de garde ne sont pas déductibles dans l'impôt fédéral direct et les réglementations cantonales en la matière varient grandement. Il est aussi à noter que les familles les plus aisées bénéficient actuellement aussi des allègements fiscaux les plus importants.

Afin d'encourager les deux parents à exercer une activité lucrative, l'OCDE a recommandé à la Suisse, parmi d'autres moyens, d'envisager le passage à l'imposition individuelle. L'étude comparative menée par l'OCDE montre que souvent un emploi à temps plein n'est en particulier pas rémunérateur pour les mères obligées de recourir à un service payant de garde d'enfant.<sup>27</sup> Une étude

---

<sup>26</sup> Office fédéral de la statistique, Sozialbericht Kanton Zürich 2004, Neuchâtel, 2005.

<sup>27</sup> Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 3) : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, OCDE, Paris, 2004.

complémentaire menée dans trois chefs lieux, dont Lausanne, montre que pour les revenus moyens il n'est pas avantageux de partager l'acquisition du revenu d'activité lucrative au sein du couple, en raison notamment de la fiscalité et des frais de garde.<sup>28</sup>

Une révision de l'imposition du couple et de la famille, comprenant l'introduction d'un splitting partiel d'un diviseur de 1.9 et de nouvelles déductions, a échoué en votation populaire le 16 mai 2004. Depuis, les Chambres fédérales ont adopté une série d'interventions parlementaires préconisant, les unes, l'introduction d'un système de splitting, les autres, le passage à l'imposition individuelle. En outre, deux motions demandent au Conseil fédéral de prendre rapidement, dans le cadre du système actuel d'imposition des personnes physiques, des mesures conformes à la jurisprudence du Tribunal fédéral sur l'égalité de traitement entre les couples mariés et les concubins. Le Conseil fédéral a opté pour une approche par étapes. En juillet 2005, il a publié un rapport sur les mesures de politique familiale en suspens et sur leurs conséquences financières. En mai 2006, il a adopté à l'intention des deux Chambres fédérales le message portant sur l'imposition des couples mariés et visant à atténuer la discrimination dont sont victimes les couples mariés à double revenu par rapport aux concubins dans l'impôt fédéral direct. La solution prévoit une déduction plus élevée (jusqu'à 12'500 francs) pour les couples mariés avec double revenu et une déduction de 2'500 francs pour tous les couples mariés, indépendamment de leur situation économique. En octobre 2006, le Conseil national et le Conseil des Etats ont approuvé le projet sans modification, son entrée en vigueur est prévue dès 2008.

Le 15 décembre 2006, le Conseil fédéral a ouvert, jusqu'en juin 2007, la consultation sur le choix d'un système d'imposition des couples mariés. Quatre modèles d'imposition sont présentés dans l'avant-projet : imposition individuelle modifiée, taxation commune avec splitting, splitting partiel avec droit d'option pour les époux, système avec deux barèmes. Ils visent à parvenir à une répartition des charges la plus équilibrée possible entre les différentes catégories de contribuables selon la doctrine développée par le Tribunal fédéral. Le Conseil fédéral a renoncé à présenter un modèle de « splitting familial ». Une fois la consultation terminée, le Conseil fédéral transmettra au Parlement les bases nécessaires au choix du modèle d'imposition du couple et de la famille.

---

<sup>28</sup> Knufer, Caroline, Knöpfel, Carlo, Wie viel bleibt einem Haushalt von einem Zusätzlichen erwerbseinkommen übrig ?, seco / OFAS, Berne, 2005.

## 2.4 Le débat en Europe

Tous les pays de l'Union européenne prévoient une série de prestations en espèces, d'abattements fiscaux et de prestations en nature qui visent à intervenir dans les coûts encourus par les familles pour l'éducation d'un ou de plusieurs enfants. Les allocations familiales constituent l'instrument par excellence des politiques familiales et ce sont de loin les prestations en espèces les plus conséquentes. Les prestations de maternité englobent en général des prestations en nature (soins médicaux, parfois congé parental ou de maternité) et des prestations en espèces destinées à compenser la perte de revenu pendant le congé de maternité légal. La directive européenne de 1992 sur la protection des femmes enceintes, accouchées ou allaitantes garantit un minimum de 14 semaines de congé maternité et renforce la protection de l'emploi (interdiction du licenciement). La Suède et la Norvège ne disposent pas d'un congé maternité spécifique, mais les mères ont droit à des congés pré et post-natals dans le cadre du congé parental.

Conformément à la directive européenne du 3 juin 1996 sur le congé parental, l'ensemble des pays de l'Union européenne a mis en place des dispositions légales en la matière, qui relèvent du droit du travail.<sup>29</sup> Selon la directive, la durée du congé parental doit être de 3 mois au minimum après la naissance ou l'adoption d'un enfant (en supplément des 14 semaines minimales de congé de maternité). Selon les pays, la durée varie entre 3 mois et 3 ans. La directive demande un droit individuel minimal au congé parental pour chaque parent. Les possibilités de répartition des congés entre les parents tendent donc à s'améliorer et des incitations ont parfois été introduites pour un plus grand partage.<sup>30</sup> Les parents doivent être protégés contre le licenciement et avoir la garantie de récupérer leur emploi après le congé ou de retrouver un poste comparable. Ce qui distingue le congé parental du congé de maternité, c'est qu'il porte sur la prise en charge et l'éducation des jeunes enfants par les deux parents et non pas sur la santé de la mère. Il est aussi indépendant du congé de paternité (de courte durée) dont bénéficient les pères après la naissance de leur enfant.<sup>31</sup> Cependant des zones de chevauchement existent dans certains pays entre les différents congés.

---

<sup>29</sup> Prestations et politiques familiales en Europe, Emploi et affaires sociales, Commission européenne, Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, juin 2002.

<sup>30</sup> Math, Antoine, Meilland, Christèle, Un état des lieux des congés destinés aux parents dans vingt pays européens, in La revue de l'IRES, no 46, 2004/3.

<sup>31</sup> Le congé parental dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Direction générale des droits de l'homme, Strasbourg, 2005. ([www.coe.int/equality/fr](http://www.coe.int/equality/fr))

La directive de 1996 ne prévoyait pas si le congé parental devait ou non être rémunéré. Il est rémunéré sous la forme d'un montant forfaitaire en Autriche, France et Allemagne (pour les enfants nés avant le 1.1.07) ; ou sous la forme d'une compensation partielle ou complète du salaire dans d'autres pays d'Europe (par ex. en Italie, Finlande, Norvège, Suède et Allemagne pour les enfants nés après le 1.1.07). Les règles d'éligibilité au congé et celles relatives à la rémunération du congé peuvent être différentes dans les pays où le congé parental résulte de la législation sur le travail et la rémunération est assurée de façon séparée par une législation de protection sociale (c'est le cas par exemple de l'Autriche, de la France et de l'Allemagne). Le congé parental est généralement conditionné à l'exercice d'une activité professionnelle. Quelques pays versent également une allocation forfaitaire, sous conditions de ressources, aux parents qui n'étaient pas employés avant la naissance de l'enfant (Allemagne, Autriche, Norvège, Suède).

Depuis quelques années, de nouvelles réglementations en matière de soutien à la garde des jeunes enfants ont été adoptées en Europe, elles reflètent l'actualité du débat<sup>32</sup> : la Norvège accorde un soutien financier aux parents n'ayant pas recours à un mode d'accueil externe ; un salaire d'éducation a été mis en place en Allemagne en 1986 afin de reconnaître la même valeur au travail d'éducation des enfants qu'à une activité professionnelle puis a été remplacé, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007, par un salaire parental d'une durée réduite ; une allocation de garde-éducation a été introduite en 2002 en Autriche ; le complément de libre choix d'activité a subi plusieurs ajustements en France. Ces dispositifs sont loin de faire l'unanimité, des recherches en ont évalué les effets, allant parfois à l'encontre des objectifs d'égalité et d'intégration sur le marché du travail. En annexe, nous présentons les dispositifs en vigueur en France, Autriche, Allemagne, Norvège et Suède (ces trois derniers pays ont été cités en exemple par le député Jacques Chollet dans son postulat).

D'une manière générale, il semble qu'il existe encore une corrélation négative entre la possibilité d'obtenir un congé parental et l'existence de structures d'accueil pour les très jeunes enfants. L'on constate néanmoins que plusieurs pays ont marqué leur volonté de développer les structures d'accueil particulièrement pour cette tranche d'âge.

La quasi-totalité des pays de l'OCDE estime que c'est aux parents de décider de l'organisation de la vie familiale : qui s'occupe des enfants, qui doit travailler.

---

<sup>32</sup> Nouvelles approches pour l'aide accordée par les pouvoirs publics à la garde à temps partiel des enfants d'âge préscolaire, in Family Observer, No 3, Observatoire européen pour les Affaires familiales, Vienne, 2002.

Dans la pratique, les mesures mises en place par les pouvoirs publics pèsent sur les décisions que doivent prendre les parents. Les systèmes d'imposition et de prestations, ainsi que l'absence de solutions acceptables de garde des enfants, peuvent dissuader les partenaires du couple d'exercer les deux une activité lucrative ou d'augmenter leur taux de travail et favoriser une longue interruption de la vie professionnelle par les femmes.

De nombreuses investigations continuent à se pencher sur les liens entre exercice d'une activité professionnelle et procréation et les raisons qui amènent les parents à renoncer à l'un ou à l'autre. Des recherches européennes ont mis en évidence les liens entre croissance économique, marché du travail et fécondité, ainsi que les liens entre taux d'activité des femmes et fécondité<sup>33</sup>. Les résultats des recherches confirment que depuis les années nonante la corrélation entre le taux de fécondité et le taux d'activité des femmes, négative auparavant, est devenue fortement positive. Les pays de l'OCDE qui connaissent les taux de fécondité les plus faibles sont également ceux qui ont les taux d'emploi féminin les plus bas. Les pays qui contraignent les femmes à choisir entre travail et famille ont vu s'effondrer leur taux de fécondité, à l'instar de l'Allemagne (1.36 enfants par femme). Dans les pays nordiques, par contre, il est intéressant de noter que le taux d'emploi des femmes, le taux d'encadrement des enfants dès leur plus jeune âge et le taux de fécondité des femmes sont tous relativement élevés. C'est dans ces pays que l'on rencontre les développements les plus marqués en matière de congé parental, associés à des mesures concernant la garde des enfants.

Les évolutions des politiques familiales en Europe occidentale reflètent les préoccupations de type économique liées à la lutte contre le chômage (voir l'exemple français concernant l'APE) et à la volonté d'activer les forces de travail féminines. Mais elles sont aussi témoin des pressions politiques visant à permettre aux parents de mieux concilier vie professionnelle et familiale. Les mesures prises ont cependant principalement porté sur la modification du temps de travail des femmes et non sur une nouvelle organisation du travail au sein du ménage familial.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Dossier Fécondité et incitations financières, in Problèmes économiques, no 2'875, Paris, mai 2005.

<sup>34</sup> Morgan, Kimberly, Les politiques du temps de l'enfant en Europe occidentale : tendances et implications, in Recherche et Prévisions, no 83, mars 2006.

## **2.5 Le dispositif cantonal actuel et ses développements**

La nouvelle Constitution vaudoise, entrée en vigueur en avril 2003, contient plusieurs articles en matière de politique familiale, qui, pour certains, doivent encore être concrétisés au moyen de dispositifs législatifs. Il en va notamment ainsi de l'art. 63, al. 1 qui fixe le principe d'une allocation familiale pour chaque famille.

Le canton de Vaud dispose de prestations financières destinées spécifiquement aux familles, dont l'objectif est la compensation des charges de l'enfant, voire le soutien en cas de situation économique difficile, en particulier pendant la période qui suit la maternité.

### *2.5.1 Allocations familiales*

Le canton connaît des allocations pour enfants de personnes salariées dont le montant minimum en 2006 était de 160 francs (2007 : 180) pour les enfants jusqu'à 16 ans et de 205 francs (2007 : 250), dès 16 ans, pour les enfants en formation jusqu'à 25 ans et pour les enfants incapables de gagner leur vie au sens de l'AI jusqu'à 20 ans. Une allocation pour familles nombreuses de 170 francs s'ajoute dès le 3<sup>ème</sup> enfant. Pour toute naissance et lors du placement en vue d'adoption, une allocation spéciale de 1'500 francs est également prévue. Le montant de l'allocation familiale dépend du taux d'activité. Cependant, pour soutenir les personnes élevant seules leurs enfants, une allocation complète leur est versée dès que leur activité atteint 50%.

L'article 63 de la nouvelle Constitution vaudoise donne mandat à l'Etat de fixer les prestations minimales en matière d'allocations familiales et de veiller à ce que chaque famille puisse en bénéficier. En août 2005, le Département de la santé et de l'action sociale a donc mis sur pied un comité de pilotage chargé d'accompagner les travaux de révision totale de la loi cantonale sur les allocations familiales, afin d'étendre le dispositif aux personnes indépendantes et aux personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Composé de représentant-e-s de l'administration cantonale, de la caisse cantonale de compensation AVS, des milieux patronaux et syndicaux et des associations actives dans le domaine de la famille, le comité a travaillé en trois sous-groupes chargés d'analyser les questions de type juridique, d'effectuer des simulations financières et de rédiger le projet de loi. L'opportunité de proposer une augmentation substantielle des allocations familiales a aussi été examinée dans ce cadre.

L'avancement de l'ensemble des travaux a été retardé par la nécessité de tenir compte, dans les options étudiées, des développements du projet de loi fédérale sur les allocations familiales qui a enfin été adopté par le Parlement en mars 2006 et soumis au vote populaire en novembre 2006. L'ordonnance d'exécution

de la loi est attendue afin de clarifier de nombreux points. Sa mise en consultation est prévue pour le mois de mars 2007. L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) a été annoncée par l'Office fédéral des assurances sociales au plus tard pour 2009. Cette date devra être confirmée par le Conseil fédéral au courant de l'année 2007, en tenant compte de l'avis des cantons. Le Parti socialiste suisse et le Parti démocrate chrétien ont annoncé des interventions au niveau des parlements cantonaux afin de demander une application plus rapide du nouveau dispositif, sans attendre 2009. Dans le canton de Vaud, le 12 décembre 2006, le Grand Conseil a renvoyé à l'examen d'une commission un postulat Nicole Jufer et consorts demandant que l'adaptation nécessaire de la loi cantonale et l'application du mandat constitutionnel soient entreprises le plus rapidement possible, pour une entrée en vigueur au 1er janvier 2008. Dans un communiqué, la Conférence des directeurs de la santé et de l'action sociale appelle les cantons à édicter une réglementation provisoire afin de verser les nouveaux montants dès 2007 ou 2008.

Dans le cadre de l'Exposé des motifs et projets de budgets (EMPD no 1) d'investissement pour l'année 2007, le Conseil d'Etat a présenté un projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales (LAlloc) afin de porter les montants minimums d'allocation en 2007 de 160 à 180 pour les enfants jusqu'à 16 ans et de 205 à 250 francs pour les jeunes en formation et jeunes invalides et d'inscrire ces montants dans la loi. Pour le premier et le deuxième enfant, le Canton de Vaud offrait en effet en 2006 les allocations les plus faibles de Suisse. Le Conseil d'Etat souhaite aussi mieux tenir compte de l'évolution du coût de la vie, notamment de l'explosion de la hausse des primes d'assurance-maladie qui frappe particulièrement les familles. Il a été proposé de maintenir l'allocation supplémentaire de 170 francs à partir du troisième enfant. Le 21 novembre 2006, le Grand Conseil a adopté la modification soumise par le Conseil d'Etat, après avoir rejeté une proposition demandant de relever l'allocation pour enfant à 200 francs dès 2007.

Afin de remplir le mandat constitutionnel, d'une part, et d'appliquer la LAFam, d'autre part, le Conseil d'Etat envisage de procéder en deux temps. Dans un premier temps, il souhaite, après consultation des milieux économiques, proposer au Grand Conseil de porter dès 2008 le montant de l'allocation pour enfant à 200 francs et de verser des allocations familiales entières aux personnes travaillant à temps partiel, comme prévu par la LAFam. Il souhaite, toujours après consultation des milieux économiques, également introduire en 2008 un régime cantonal pour les personnes indépendantes. Dans un deuxième temps, il entend soumettre au Grand Conseil une révision fondamentale de la loi cantonale en application de la LAFam pour une adoption au plus tard au printemps 2008. L'entrée en vigueur devra se calquer sur celle de la LAFam, prévue au plus tard

en 2009. C'est dans cette deuxième phase que le dispositif sera également étendu aux personnes n'exerçant pas d'activité lucrative.

### 2.5.2 Allocation de maternité

L'allocation cantonale de maternité a été instituée par une modification du 3 juin 1991 de la loi vaudoise sur les allocations familiales du 30 novembre 1954. Elle est destinée aux femmes domiciliées dans le canton depuis six mois au moins en cas de naissance, d'adoption ou de l'accueil en vue d'adoption d'un enfant de moins d'une année. L'allocation est accordée lorsque le revenu familial et inférieur aux limites fixées par la législation cantonale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (forfaits mensuels 2006) :

- pour une personne seule avec un enfant	2'239 francs
- pour un couple avec un enfant	2'974 francs
- pour un 2e enfant à charge	769 francs
- pour un 3e et 4e enfant à charge	513 francs
- pour chaque enfant suivant à charge	257 francs

Deux types de prestations sont prévus :

- une allocation mensuelle de 200 francs ;
- une allocation complémentaire destinée à combler une perte de gain effective non couverte par des prestations d'assurance. Pour en déterminer le montant, il est tenu compte de la perte de gain nette et de l'insuffisance du revenu familial (y compris l'allocation de base) par rapport à la limite de revenu déterminante.

Le versement se fait initialement pendant 6 mois, il peut être prolongé de 1 à 6 mois en fonction de l'état de santé de la mère ou de l'enfant, et une nouvelle fois de 12 mois au plus si le handicap de l'enfant nécessite la présence constante d'un parent. Elle peut être octroyée au père lorsqu'il subit lui-même une perte de gain non compensée par des prestations d'assurance, si sa présence est rendue absolument nécessaire en raison notamment de la santé de la mère ou d'autres circonstances dignes d'intérêt.

Son application est confiée à la Caisse générale d'allocations familiales. Le financement est assuré par le canton et les communes. En 2004, des prestations ont été versées pour un montant total de 3.8 millions ; en 2005, pour un montant de 3.4 millions. Cette diminution des coûts en 2005 s'explique par l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2005 de l'allocation de maternité fédérale. Les effets sont cependant encore difficiles à mesurer en 2005 puisqu'une partie des demandes

concernant des naissances postérieures à l'entrée en vigueur de l'allocation fédérale n'avaient pas encore été déposées. Pour l'année 2006, l'on s'attend néanmoins à une baisse sensible du montant versé pour l'allocation perte de gain et à une légère augmentation du montant versé pour l'allocation de base.

	Allocation de maternité					
	Allocation de base Fr. 200.- /mois		Allocation avec perte de gain		Total	
Nombre de décisions	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Octroi initial	1080	976	611	489	1'691*	1'465**
Prorogations de 6 mois	23	18	24	18	47	36
Prorogation de 12 mois supplémentaires					8	3
<b>Coûts en millions</b>	<b>1.27</b>	<b>1.19</b>	<b>2.57</b>	<b>2.22</b>	<b>3.84</b>	<b>3.40</b>

\*1'456 couples et 235 mères seules, \*\*1'165 couples et 200 mères seules

#### **Quelle complémentarité entre allocation de maternité cantonale et allocation de maternité fédérale ?**

A son introduction, en 1991, l'objectif du dispositif était celui de pallier (provisoirement), sous condition de ressources, à l'absence d'une assurance-maternité fédérale.<sup>35</sup> Deux orientations ont été prises :

- un montant fixe pour régler les situations financières difficiles liées à la naissance d'un enfant (aide partielle et momentanée) ;
- une compensation financière aux familles dont la mère doit ou choisit d'arrêter son activité professionnelle, pour s'occuper prioritairement de son enfant durant les premiers mois qui suivent la naissance.

Depuis le 1er juillet 2005, les femmes exerçant une activité lucrative peuvent bénéficier d'un congé de maternité fédéral payé de 14 semaines, financé par les allocations perte de gain (APG). Le 24 mai 2005, le Grand Conseil a pris acte du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Mariela Muri-Guirales demandant la création d'une assurance-maternité cantonale qui aboutit à la conclusion que la création d'un dispositif d'assurance-maternité cantonale ne se justifie plus.

---

<sup>35</sup> Objectifs selon l'Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales, printemps 1991.

L'allocation de maternité fédérale couvre le 80% du salaire. Néanmoins, le dispositif vaudois d'allocation maternité apparaît comme subsidiaire, voire complémentaire, au dispositif fédéral, en effet :

- L'allocation cantonale de 200 francs est destinée à toutes les mères, indépendamment de leur statut professionnel (alors que l'allocation fédérale s'adresse exclusivement aux femmes exerçant une activité lucrative). Lorsque le revenu familial est inférieur à la limite de revenu, l'allocation de base permet aux mères, indépendamment de l'exercice d'une activité lucrative avant la naissance, de pallier à certains frais liés à la naissance d'un enfant.
- Le dispositif cantonal permet, par son allocation complémentaire, de compenser une perte de gain qui ne serait pas déjà compensée par des prestations d'assurance. En ce sens, elle complète l'allocation perte de gain fédérale des mères actives avant la naissance lorsque les ressources, malgré cette allocation, restent au-dessous des limites de revenus prévues.

Ces deux orientations de l'allocation de maternité cantonale permettent aujourd'hui de remplir partiellement le mandat posé par l'article 35 de la nouvelle Constitution vaudoise qui garantit à chaque femme le « droit à la sécurité matérielle avant et après l'accouchement ».

Il doit également être relevé que l'allocation de maternité cantonale permet de pallier à des situations particulières qui rendent la présence au foyer nécessaire au-delà des 14 semaines couvertes par l'allocation de maternité fédérale, ou dans des situations où la perte de revenu n'est couverte par aucune assurance.<sup>36</sup> En particulier, l'allocation de maternité cantonale permet à la femme qui avait une activité lucrative de couvrir la perte de revenu :

- lorsqu'elle souhaite prolonger le congé de maternité de 14 à 16 semaines, comme la loi sur le travail le lui permet (p. ex pour poursuivre l'allaitement) ;
- pendant qu'elle cherche une nouvelle situation, lorsqu'elle avait une activité professionnelle avec des horaires difficilement conciliables avec la maternité ;

---

<sup>36</sup> Ces éléments ont été relevés dans les prises de positions d'organismes côtoyant les bénéficiaires d'allocation de maternité, qui se sont engagés pour le maintien du dispositif cantonal (ProFa, Pro infirmis, Services sociaux, de néonatalogie et de pédiatrie du CHUV, Groupement des pédiatres vaudois, Tuteur général, CPL, Espaces prévention, OMSV, ASPIS).

- lorsqu'elle souhaite accueillir un enfant en vue d'adoption. En effet, peu d'employeurs prévoient un congé de maternité payé en cas d'adoption ;
- jusqu'à ce qu'une solution de garde pour l'enfant ait été trouvée (souvent les places en garderie ne sont disponibles qu'en janvier ou à la rentrée d'août). Trouver une solution de garde est aussi indispensable pour réaliser l'aptitude au placement et pouvoir bénéficier des indemnités de la loi sur l'assurance-chômage.

De plus, l'allocation de maternité apporte un soutien lors de situations médicales particulières qui nécessitent la présence des parents et qui ne sont couvertes par aucune assurance, notamment en cas de :

- naissance d'enfants prématurés (le congé de maternité fédéral peut être reporté si l'enfant doit rester à l'hôpital plus de trois semaines, mais pendant cette période la mère risque d'être privée de revenu) ;
- naissances multiples (les soins demandés et la charge organisationnelle rendent souvent impossible la reprise d'une activité professionnelle à court terme) ;
- enfants malades à la naissance ou présentant de graves problèmes de santé, voire un handicap.

La prolongation du droit à l'allocation de 1 à 6 mois supplémentaires, voire une année, tient compte de la nécessité pour les parents d'être présents auprès de leurs enfants durant plusieurs mois en cas de naissance très prématurée, d'enfants malades à la naissance, handicapés ou qui présentent de graves problèmes de santé.

L'allocation de maternité permet aussi de considérer la situation particulière des femmes qui accueillent seules leur enfant, en leur octroyant plus de temps après la naissance pour construire une nouvelle organisation de vie.

L'article 35 de la Constitution vaudoise prévoit que chaque femme a droit à la sécurité matérielle avant et après l'accouchement. Par le biais de l'allocation de maternité, qui complète l'allocation perte de gain fédérale, le canton assure une certaine sécurité matérielle aux femmes après l'accouchement. Le Département de la santé et de l'action sociale a procédé à l'évaluation de différentes variantes permettant de renforcer ce dispositif, dans le but de remplir le mandat constitutionnel, d'une part, et, d'autre part, d'estimer les possibilités d'apporter une réponse aux préoccupations soulevées par le député Jacques Chollet dans son postulat. Les variantes analysées tenaient compte des options suivantes : ouvrir le droit à l'allocation deux mois avant la naissance, prolonger le droit initial de 6 mois à 12 mois, remplacer la prestation actuelle par des allocations destinées à

couvrir la lacune de ressources de la famille jusqu'à la limite de revenu déterminante. Selon les variantes, les coûts supplémentaires ont été évalués entre 1 et 10 millions. Les variantes les plus coûteuses se rapprochent du budget de l'allocation pour parents en cas de besoin versée dans le canton de Zurich, qui avait été citée à titre d'exemple lors des travaux parlementaires sur le postulat Jacques Chollet.

#### *2.5.3 Allocation pour familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile*

La loi sur les allocations familiales prévoit aussi une allocation spéciale en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile, destinée à reconnaître l'action particulière de l'un des parents lorsqu'il doit réduire ou cesser son activité lucrative afin d'aider et soutenir son enfant handicapé âgé de 2 à 18 ans. L'allocation se compose d'un montant mensuel fixe de 180 francs destiné à couvrir divers frais non pris en charge par d'autres régimes sociaux et d'un montant mensuel de 550 francs au maximum, déterminé en fonction de l'intensité de l'assistance prodiguée par le parent. Des limites de revenu et de fortune sont appliquées.

#### *2.5.4 Fonds cantonal pour la famille*

Le Fonds cantonal pour la famille, réglementé par la loi sur les allocations familiales, permet d'octroyer des aides financières ponctuelles, sous des formes diverses, à des familles domiciliées dans le canton de Vaud et qui se trouvent dans une situation financière difficile. Elles sont financées grâce à une contribution de toutes les caisses d'allocations familiales reconnues et donc par les cotisations des employeurs (taux de 0.15 pour milles de la masse de salaires déclarés auprès des caisses d'allocations familiales). En 2004, des aides ont été versées pour un montant total de 2,29 millions et de 2,37 millions en 2005.

#### *2.5.5 Les subsides à l'assurance maladie*

Lorsque l'on évoque les charges qui pèsent sur les familles, il faut mentionner l'assurance maladie et son système de primes par tête, qui leur est particulièrement défavorable. La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit des réductions de primes individualisées pour les assuré-e-s de condition économique modeste, dont la mise en œuvre a été confiée aux cantons. Les solutions adoptées étaient cependant disparates. Le Conseil fédéral a donc soumis aux Chambres fédérales un projet visant à ancrer dans la LAMal une norme minimale contraignante pour les cantons, afin d'obtenir une certaine harmonisation et mieux garantir la solidarité entre personnes aux revenus différents, ainsi qu'entre les familles et les autres bénéficiaires. La solution finale-

ment adoptée par les Chambres en mai 2005 permet de réduire d'au moins 50% les primes d'assurance maladie des enfants et des jeunes adultes en formation des familles à bas et moyens revenus. Ce modèle laisse aux cantons la liberté de fixer le revenu en dessous duquel ils garantissent le rabais de prime.

Entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006, les cantons disposaient d'un délai d'une année pour appliquer la nouvelle disposition de la LAMal. Le Conseil d'Etat vaudois a décidé d'adapter la loi vaudoise d'application de la LAMal (LVLA-Mal) en deux temps. La première étape, réalisée en 2006, consistait à relever le subside minimum des enfants et des jeunes en formation pour qu'il atteigne 50% au moins de la prime. La seconde étape, qui entre en vigueur en 2007, vise à soutenir davantage les familles disposant de revenus moyens. Le Conseil d'Etat a en effet décidé d'élever la limite maximum de revenu déterminant donnant droit à un subside pour les enfants et les jeunes en formation de 45'000 francs à 65'000 francs. Le montant maximum du subside, déjà augmenté en 2006, sera aussi haussé en 2007 afin de limiter les situations de non-paiement de la prime.

La LAMal demande aux cantons d'informer régulièrement les assuré-e-s de leur droit à la réduction de la prime. Sur la base de leur taxation fiscale, le canton informe directement les personnes susceptibles de bénéficier d'un subside (art. 10 LVLAMal).

#### *2.5.6 Fiscalité*

Le canton de Vaud est le seul à avoir introduit le système du quotient familial : le revenu déterminant pour fixer le taux d'imposition est divisé par le total des parts résultant de la situation familiale. Les parts se calculent comme suit : 1 pour le contribuable célibataire, veuf ou divorcé ; 1.8 pour les époux vivant en ménage commun ; 1.3 pour le contribuable célibataire, veuf ou divorcé qui tient ménage avec un enfant mineur, en apprentissage ou aux études ; 0.5 pour chaque enfant mineur, en apprentissage ou aux études. A situation économique égale, le taux d'imposition réel est donc plus bas pour les familles nombreuses. Deux autres dispositions sont susceptibles d'avoir une influence sur l'activité professionnelle des parents : la déduction pour activité professionnelle des deux conjoints, d'un montant de 1'500 francs ; la déduction pour frais de garde effectifs des enfants d'un montant maximum de 1'200 francs pour chaque enfant de moins de 12 ans. En comparaison intercantonale, ce montant est le plus faible de Suisse. Parmi les vingt autres cantons qui connaissent une déduction pour frais de garde, deux cantons accordent la déduction intégrale des frais, dans les autres les montants maximums déductibles varient entre 1'500 et 9'000 francs par année.

Dans le cadre de l'étude comparative de l'OCDE<sup>37</sup> déjà mentionnée, une analyse des régimes fiscaux en vigueur a montré que dans les capitales des cantons de Vaud et de Zurich l'avantage financier d'un deuxième revenu – à plein temps - diminue considérablement quand les frais de garde sont pris en compte.

#### 2.5.7 *Loi sur l'accueil de jour*

Le postulant Jacques Chollet demandait d'inscrire dans le projet de loi sur l'aide à la jeunesse « des dispositions visant à privilégier en priorité la prise en charge de l'enfant par sa famille ». Entre-temps, le Conseil d'Etat a défini une nouvelle stratégie en matière d'aide à la jeunesse et d'accueil de la petite enfance et a décidé de présenter trois projets de lois distincts : un projet de loi sur la protection des mineurs adopté par le Grand Conseil en automne 2003 ; un projet de loi sur l'accueil de jour adopté par le Grand Conseil en juin 2006 ; un projet de loi sur la prévention, qui sera élaboré ultérieurement.

La Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) adoptée en votre final par le Grand Conseil le 20 juin 2006, doit permettre de répondre au mandat constitutionnel donné par l'art. 63, al. 2 : « En collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants ». Elle remplit trois objectifs : favoriser une offre suffisante en places d'accueil pour les enfants de 0 à 12 ans, sur tout le territoire du canton et financièrement accessibles aux parents en fonction de leur revenu, assurer la qualité de l'accueil et organiser le financement de cet accueil. Une Fondation de droit public pour l'accueil de jour des enfants interviendra comme organe de subventionnement grâce aux ressources apportées par les milieux économiques (taux de contribution obligatoire), les communes (Fr. 5.- par habitant) et l'Etat. La LAJE répond ainsi à la motion Cohen-Dumani et consorts pour la création d'une fondation pour l'accueil de la petite enfance.

Proposée par le Conseil d'Etat en contre-projet à l'initiative populaire "en faveur des familles – pour des places suffisantes en nurseries et garderies", la LAJE a rencontré l'adhésion des milieux intéressés. Les initiant-e-s ont donc choisi de s'y rallier et de retirer leur initiative. La Loi est entrée en vigueur le 1er septembre 2006 pour son volet organisationnel ; le volet financier entrera en vigueur au 1er janvier 2007. La Fondation pour l'accueil de jour prévue par la loi aura pour mission: d'évaluer les besoins en matière d'accueil de jour; d'évaluer l'adéquation entre l'offre et la demande en matière d'accueil de jour ; de coordonner et de favoriser le développement de l'offre en matière d'accueil de

---

<sup>37</sup> Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 3) : Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, OCDE, Paris, 2004.

jour; de reconnaître les réseaux d'accueil de jour ; de subventionner l'accueil de jour, par l'intermédiaire des réseaux d'accueil de jour ; de développer l'accueil d'urgence. La LAJE, par son dispositif en réseau avec ses plans de développement et l'aide apportée par les subventions de la Fondation, devrait permettre de créer 2500 places d'accueil de plus d'ici à la fin de l'année 2010, réparties entre l'accueil collectif préscolaire (0-6 ans), l'accueil collectif parascolaire (6 –12 ans) et l'accueil familial de jour.

#### *2.5.8 Harmonisation des horaires scolaires/Journée de l'écolier*

Le 3 octobre 2006, le Grand Conseil a adopté les modifications de la loi scolaire et de la loi sur l'enseignement spécialisé visant à remplacer les commissions scolaires par des conseils d'établissement qui regrouperont des représentant-e-s de l'établissement scolaire, des parents d'élèves, des autorités communales ou intercommunales et des milieux associatifs. La mise en place des conseils devrait se faire à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Faisant suite à un large forum organisé par le DFJ (« Autres temps, autre Ecole ») entre novembre 2005 et mai 2006, le 13 septembre 2006, le Conseil d'Etat a autorisé le Département de la formation et de la jeunesse (DFJ) à mettre en consultation un avant-projet de révision de la Loi scolaire qui vise pour l'essentiel à rendre obligatoire l'Ecole enfantine, aujourd'hui facultative, et ce dès la rentrée scolaire 2008-2009. Du point de vue de la fréquentation, cela n'apportera pas de grands changements : le 95% des enfants suivent déjà la première année d'école enfantine et le 98% la deuxième. L'impact portera surtout sur le plan d'études, les conditions d'évaluation des élèves, ainsi que sur le nombre de périodes d'enseignements. L'assouplissement concernant ces dernières vise à parvenir à l'harmonisation des horaires scolaires entre cycle initial et cycle primaire, dont les nouveaux conseils d'établissement seront chargés. Elle permettra aussi aux communes de développer des projets d'horaire continu et l'accueil parascolaire. Une meilleure articulation entre organisation scolaire et organisation de la vie familiale est ici visée.

#### *2.5.9 Logement*

Faisant suite à la révision de la politique du logement, validée par le Conseil d'Etat le 7 septembre 2005 et accepté par le Grand Conseil le 28 mars 2006, le Département de l'économie et le Département de la santé et de l'action sociale ont débuté une réflexion globale de politique sociale en matière de logement. La mise en place d'un dispositif cantonal d'aide individuelle au logement est notamment étudiée. Le Conseil d'Etat considère en effet indispensable une telle aide en complément de l'aide à la pierre pour les ménages disposant de revenus modestes et pour lesquels le loyer représente une charge trop lourde.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 février 2007.

Le président :

Le chancelier :

*Ch.-L. Rochat*

*V. Grandjean*

### **3. ANNEXE 1 - LE DEBAT EN EUROPE (POINT 2.4 DU RAPPORT) : LES DISPOSITIFS DANS QUELQUES PAYS**

#### **Allemagne**

En 1986, l'Allemagne a introduit une allocation parentale d'éducation destinée à la mère ou au père s'occupant personnellement de son enfant, sous condition de ressources, en reconnaissance des soins donnés à l'enfant durant ses deux premières années. L'allocation était versée aux parents actifs et non actifs. Pour les parents actifs, l'activité professionnelle ne devait pas dépasser les 30 heures par semaine. Les parents pouvaient choisir entre un taux normal s'élevant au maximum à 300 euros par mois, versé jusqu'au deuxième anniversaire de l'enfant, et un montant plafonné à 450 euros par mois, mais uniquement jusqu'au premier anniversaire de l'enfant.

En 2006, faisant suite à la publication du septième rapport national de politique familiale, la ministre en charge des questions familiales a annoncé un nouveau développement des prestations de politique familiale. Le nouvel objectif du gouvernement est de permettre aux parents de se consacrer en partie ou totalement aux soins de leur nouveau-né-e sans perdre en autonomie financière et en gardant le contact avec le monde de l'emploi. Concrètement, il s'agit de remplacer l'allocation parentale d'éducation en vigueur depuis 1986 par une allocation perte de gain. Soucieuse de faire remonter son taux de fécondité, l'un des plus bas d'Europe, l'Allemagne entend ainsi permettre aux parents de mieux concilier famille et travail et inciter les pères à participer activement à l'éducation de leurs enfants dans les premiers mois.

Adopté par le Bundestag et le Bundesrat en 2006, le nouveau salaire parental entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Il concerne les enfants nés après cette date ; pour les enfants nés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007, les parents peuvent continuer à bénéficier de l'allocation parentale d'éducation.

Le salaire parental est versé aux parents – y compris les parents adoptifs – s'occupant personnellement de leur enfant et travaillant au maximum 30 heures par semaine. Il permet de compenser le 67 pour cent de la perte de revenu, jusqu'à un plafond de 1'800 euros par mois. Les parents avec un bas salaire (moins de 1'000 euros par mois) reçoivent une allocation majorée. Des bonus sont aussi prévus pour les naissances multiples et pour les familles avec plus d'un enfant. Pour le parent qui n'exerçait pas d'activité lucrative avant la naissance, une allocation d'au minimum 300 euros est versée. L'allocation peut être perçue pendant les 14 mois premiers mois de vie de l'enfant. L'un des parents peut bénéficier au maximum de 12 mois d'allocation. Si le deuxième parent de-

mande l'allocation pendant au minimum deux mois, l'allocation est versée pendant deux mois supplémentaires (bonus). Les parents élevant seuls leurs enfants ont droit à l'ensemble des 14 mois d'allocation. La possibilité est donnée de bénéficier d'une demie-allocation sur 24 mois (28 pour les parents élevant seuls leurs enfants).

Une allocation de maternité est versée pendant les périodes de protection de la mères avant (6 semaines) et après l'accouchement (8 semaines). Il en est tenu compte pour le calcul du salaire parental et la période pendant laquelle la mère perçoit l'allocation de maternité est portée en déduction de la période de droit au salaire parental.

Le coût de la nouvelle mesure est estimé à 4 milliards d'euros pour les caisses publiques.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2007, une nouvelle réglementation sur le congé parental entre aussi en vigueur. Les parents, y compris adoptifs, qui bénéficient d'un contrat de travail, indépendamment de sa durée et du degré d'occupation, ont droit à un congé parental pendant les trois premières années de l'enfant. La protection contre le licenciement est garantie pendant la durée du congé. Pendant les trois premières années de l'enfant, le congé parental n'est pas soumis à l'autorisation de l'employeur. Avec l'accord de l'employeur, les parents ont la possibilité de reporter jusqu'à 12 mois de leur congé parental sur la période entre 3 ans et 8 ans de l'enfant. Le congé peut être fractionné en deux temps par chaque parent. Il peut l'être davantage avec l'accord de l'employeur. La période de protection de la maternité est imputée sur les trois ans de congé parental. Le droit au congé parental peut être pris indépendamment des conditions d'octroi du salaire parental. Chaque parent peut demander son congé parental indépendamment de la demande de son partenaire. Pendant le congé parental, une activité à temps partiel est possible jusqu'à un maximum de 30 heures par semaine. Dans les entreprises de plus de 15 employé-e-s, les parents bénéficient, sauf empêchement majeur, d'un droit au temps partiel. Dans les entreprises de moins de 15 employé-e-s, il n'existe pas de droit au temps partiel, les parents et l'employeur doivent trouver un accord. Pour une activité de moins de 15 heures par semaine, indépendamment de la taille de l'entreprise, ce droit n'existe pas.

En parallèle, le ministère de la famille a annoncé une autre grande priorité: le développement de l'offre de garde pour enfants, en particulier en dessous de trois ans. Aujourd'hui, en moyenne, un enfant sur 7 en dessous de 3 ans bénéficie d'une place d'accueil (1 sur 10 en 2002). Les besoins ne sont de loin pas couverts. La création de 230'000 nouvelles places d'ici 2010 a été posée comme objectif.

### **Autriche**

En 2002, l'Autriche a introduit une allocation de garde-éducation pour tous les parents (naturels, adoptifs ou d'accueil) qui remplace l'indemnité de congé parental d'éducation versée jusque-là. Cette allocation se fonde sur l'enfant et non pas sur la situation professionnelle des parents. Son octroi est indépendant d'une activité professionnelle antérieure, les parents ont le libre choix du mode de garde de l'enfant et peuvent utiliser cette prestation pour couvrir des frais de garde ou réduire leurs coûts d'opportunité. L'allocation garde-éducation introduit une nouvelle catégorie de bénéficiaires à côté des salarié-e-s : personnes au foyer, étudiant-e-s, indépendant-e-s et agriculteurs/trices. L'allocation se monte à 436 euros par mois en 2006. Pour les familles monoparentales, un supplément de 181 euros par mois est versé. En cas de naissance multiple, un supplément s'élevant à une demie allocation est accordé. L'allocation parentale d'éducation est limitée au montant de l'indemnité de maternité durant la période de perception de cette dernière (8 semaines après la naissance pour les salariées – et 8 semaines avant). Le parent qui bénéficie de l'allocation ne peut pas gagner plus de 14'600 euros bruts par an. L'allocation est octroyée pendant une durée de 30 mois pour un parent. Si les parents se partagent la garde, la durée peut se prolonger jusqu'à 36 mois. Des effets positifs sur la vie professionnelle des femmes et sur une éducation commune de l'enfant en bas âge sont attendus de cette mesure.

En 1995, deux études de l'Institut autrichien de recherche sur la famille ont montré que les souhaits formulés par les parents concernant la garde de leurs enfants étaient très variés et que les parents souhaitaient décider eux-mêmes du mode de garde : soit avoir la possibilité d'assurer personnellement la garde pendant les premières années, soit choisir un autre mode de garde. Faisant suite à ces études, la notion d'allocation de garde-éducation, qui tient compte de cette diversité d'intérêts, a été développée. Depuis, l'idée a fait l'objet de nombreux débats et études. Parmi les objections émises, la détérioration de la situation professionnelle des mères et la répartition du travail au sein de la famille tiennent une place importante. L'effet de l'allocation de garde-éducation dépend des conditions d'ensemble et des mesures additionnelles qui sont mises en place pour permettre un choix d'activité professionnelle flexible à temps partiel. Mais encore faut-il que l'économie suive en mettant à disposition suffisamment d'emplois. Selon l'institut autrichien, il existe un vaste consensus politique sur la nécessité du soutien devant être apporté par l'Etat aux parents pour la garde de leurs enfants. En revanche, la forme que doit prendre ce soutien fait l'objet de nombreuses discussions.

## France

La Prestation d'Accueil du Jeune Enfant PAJE a été introduite le 1er janvier 2004 pour tout enfant à charge né, adopté ou accueilli en vue d'adoption. Elle vise à simplifier et améliorer l'aide aux parents ayant un jeune enfant et la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. La prestation est composée de quatre aides financières : une prime à la naissance ou à l'adoption, une allocation de base, un complément de libre choix d'activité et un complément de libre choix du mode de garde. Le complément de libre choix d'activité remplace l'Allocation Parentale d'Education qui s'appliquait dès le deuxième enfant seulement. Il a pour but de compenser forfaitairement la perte de revenu lorsque le ou les parents choisissent un temps partiel ou cessent leur activité professionnelle pour s'occuper de leur nouvel enfant. L'octroi et le montant dépendent de l'activité professionnelle présente et passée, ainsi que du nombre d'enfants. Une activité rémunérée préalable de deux années (en continu ou non) dans les deux dernières années, si c'est le premier enfant, dans les quatre dernières années, si c'est le deuxième enfant et dans les cinq dernières années à partir du troisième enfant est exigée. Le montant du complément diffère selon qu'il s'agit d'une cessation totale d'activité ou d'une activité à temps partiel. En 2006, pour une cessation complète d'activité, la somme versée est de 360 euros par mois. Le montant est fonction du temps de travail effectué. Il est de 232 euros par mois pour une durée de travail inférieure ou égale à un mi-temps et de 134 euros pour une durée de travail comprise entre 50 et 80%. Les deux parents peuvent bénéficier du complément pour une activité à temps partiel, mais l'addition ne peut excéder le montant d'un complément à taux plein. Pour un enfant, le complément est versé pour une durée de 6 mois à compter de la naissance, ou de la fin du congé de maternité, de paternité, d'adoption ou de maladie. Dès deux enfants, il est accordé jusqu'au troisième anniversaire du plus jeune des enfants à charge.

Le complément de libre choix du mode de garde concerne les familles qui confient leurs enfants de moins de six ans à une assistante maternelle agréée ou à une nourrice à domicile. Une partie de la rémunération du salarié engagé est prise en charge ainsi que les cotisations sociales. Le montant de la prise en charge varie selon le revenu de la famille, le nombre d'enfants et leur âge. Ce complément est cumulable sous certaines conditions avec un complément de libre choix d'activité à taux partiel.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006, un complément optionnel de libre choix d'activité destiné aux parents qui cessent totalement leur activité professionnelle pour élever leur enfant est entré en vigueur. De la durée d'une année dès la naissance ou l'adoption du 3<sup>ème</sup> enfant, il peut être partagé entre le père et la mère. Plus

court et mieux rémunéré (588 euros par mois), le complément optionnel n'est pas cumulable avec l'ancien complément de 3 ans. Les parents ont le choix entre les deux formules.

Lors de la naissance d'un enfant ou de l'adoption d'un enfant de moins de 16 ans, les parents salariés depuis au moins un an dans l'entreprise bénéficient d'un congé parental d'éducation ou de la possibilité de travailler à temps partiel. Les deux parents peuvent en bénéficier en même temps. Le congé peut être pris après le congé de maternité jusqu'au troisième anniversaire de l'enfant ; après un congé d'adoption d'un enfant de moins de 3 ans, pendant trois ans à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer ; après un congé d'adoption d'un enfant de plus de trois ans, pendant un an à compter de l'arrivée de l'enfant au foyer. La durée du congé ou du travail à temps partiel est initialement d'un an au plus, renouvelable deux fois. En cas d'adoption d'un enfant qui a entre 3 et 16 ans, la durée est d'un an non renouvelable. Quel que soit l'effectif de l'entreprise, tout salarié qui remplit les conditions nécessaires peut bénéficier d'un congé parental, ou exercer son activité à temps partiel pour élever son enfant. Pendant la durée du congé parental, le contrat est suspendu mais non rompu et le salarié n'est pas rémunéré. A l'issue du congé ou de la période à temps partiel, le salarié retrouve son emploi ou un emploi similaire assorti d'une rémunération équivalente.

La salariée enceinte bénéficie de seize semaines minimum de congé de maternité: six semaines avant la date présumée de l'accouchement (12 en cas de jumeaux) et dix semaines après (22 en cas de jumeaux). A partir du troisième enfant, elle bénéficie d'un droit à un congé de vingt-six semaines (huit semaines avant et dix-huit semaines après). Pendant le congé de maternité, la salariée perçoit de sa caisse de sécurité sociale des indemnités journalières. L'employeur peut être tenu par la convention collective de compléter les indemnités à hauteur du salaire. Les pères salariés ont droit à un congé de paternité de 11 jours (18 en cas de naissances multiples). Pour une adoption simple, un congé de 10 semaines est accordé.

Les mesures mises en place par la politique familiale française depuis une trentaine d'années pour aider les parents à articuler vie professionnelle et vie familiale ont permis à une majorité de femmes de ne pas se sentir obligées à renoncer à la maternité pour se maintenir sur le marché du travail ou pour poursuivre une carrière. Une fécondité relativement élevée et l'important taux d'emploi des femmes en témoignent. Cependant, des analyses révèlent de nouveaux enjeux et

dilemmes face à l'accroissement des inégalités sociales et des changements organisationnels qui touchent le monde du travail.<sup>38</sup>

Dès son extension aux enfants de rang 2 en 1994, l'allocation parentale d'éducation APE (créée en 1985, l'APE s'adressait jusque là aux parents de trois enfants et plus) a rencontré un vif succès au point que les chiffres de l'activité féminine s'en sont trouvés bouleversés. De fait, 99% des bénéficiaires étaient des femmes. Car le système français, à la différence de celui suédois, par exemple, n'assure qu'un montant forfaitaire impliquant une baisse de revenu importante. L'activité des mères de deux enfants dont l'un est âgé de moins de 3 ans, a accusé une véritable chute, passant de 74% en 1994 à 56 % en 1998. La majorité des bénéficiaires étaient cependant des ouvrières et des employées, pour lesquelles le montant de l'allocation a concurrencé le revenu professionnel. Plus du tiers d'entre elles se trouvaient au chômage et n'avaient pas d'emploi stable. Ces constats ont entraîné des interrogations sur la réinsertion professionnelle de ces femmes.<sup>39</sup> Les études sur le sujet estiment que l'APE de rang 2 aurait incité au minimum 120'000 femmes à se retirer du marché du travail chaque année. Des explications reposant sur les gains monétaires réalisés par les bénéficiaires sont le plus souvent avancées. Cependant, une analyse économique du comportement d'activité des femmes a montré que la dégradation de l'emploi et les mauvaises conditions de travail des mères de jeunes enfants ont aussi contribué au succès inattendu de la prestation. Le revenu des femmes et celui de leur conjoint jouent un rôle, mais les conditions d'emploi ont une influence propre et décisive sur le choix des femmes concernées par la prestation d'exercer une activité professionnelle. L'APE a pu constituer une solution à court terme aux difficultés d'emploi, cependant, dans un contexte de précarité croissante de l'emploi et du chômage féminin, la question de la réinsertion de ces femmes se pose inéluctablement. L'extension de l'allocation aux familles avec un enfant dès le 1er janvier 2004 risque d'accentuer la baisse du taux d'activité des mères de jeunes enfants. La chercheuse Jeanne Fagnani constate que certains dispositifs de politique familiale participent au maintien de la division sexuée du travail non rémunéré. Tel semble avoir été le cas de l'allocation parentale d'éducation, en particulier pour les femmes les moins diplômées et dont les conditions d'emploi sont les plus difficiles.

---

<sup>38</sup> Fagnani, Jeanne, La politique familiale en France depuis les années soixante-dix : l'intégration progressive du modèle de la « mère qui travaille », in *Du temps pour les familles*, COFF (éd.), Berne, 2004.

<sup>39</sup> Les usages et bénéficiaires de l'APE attribuée pour le deuxième enfant, in *Recherches et prévisions*, no 75, Paris, mars 2004.

La mise en place du nouveau complément optionnel de libre choix d'activité d'une année répond à l'objectif du gouvernement français de permettre aux parents, et particulièrement aux femmes en situation professionnelle fragile, de retrouver plus rapidement le monde du travail.

### **Norvège**

La Norvège se caractérise par une fécondité (1.8 en 2003) et un taux d'activité des femmes relativement élevé (74% des femmes avec des enfants de moins de deux ans travaillent). Une attention particulière a été portée dans ce pays à la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et notamment à la promotion de la participation des pères dans l'éducation de leurs enfants.

En Norvège, il n'y a pas de distinction claire entre les prestations parentales et les prestations en cas de maternité. Les parents de jeunes enfants bénéficient d'un congé parental de 43 semaines (44 pour les naissances dès le 1.7.06) avec une compensation totale du salaire, ou d'un congé de 53 semaines (54 dès le 1.7.06) avec compensation de leur salaire à 80% (jusqu'à un certain plafond). Trois semaines doivent être prises directement avant la naissance par la mère et les six premières semaines après l'accouchement sont également réservées à la mère. Un congé de 5 semaines (6 semaines pour enfants nés ou adoptés dès le 1.7.06) est réservé au père. La Norvège offre le congé de paternité rémunéré le plus long d'Europe. Les semaines restantes peuvent être prises par la mère ou le père et fractionnées, jusqu'aux trois ans de l'enfant. Pour les parents qui adoptent un enfant âgé de moins de 15 ans, le congé est accordé pendant 50 semaines (51 pour les adoptions dès le 1.7.06) avec compensation du salaire à hauteur de 80% ou 40 semaines (41 dès le 1.7.06) à plein salaire. Après le congé, les parents ont la garantie de retrouver un poste de travail équivalent au sein de leur entreprise.

Les femmes qui ne travaillent pas reçoivent une allocation de maternité sous la forme d'un montant forfaitaire de 4'208 euros.

Le quota paternel, introduit en 1993, a rencontré un vif succès, quatre ans après sa mise en place, 75% des pères éligibles utilisaient ce quota, ce chiffre est ensuite resté élevé (89% en 2004). La plus grande partie du congé parental est prise par les femmes, qui restent longtemps sans exercer une activité lucrative, mais désormais le 13% des hommes sollicite la partie du congé parental destinée aux deux parents. Les obstacles sur le marché du travail et des raisons de nature culturelle semblent jouer encore un rôle important dans la décision, de même que les différences de salaire entre hommes et femmes. L'absence plus longue des femmes sur le marché du travail a un impact sur la position qu'elles y occupent. La Norvège mène une réflexion sur la possibilité de rendre le congé

parental plus attrayant par une formule à temps partiel. Actuellement, la plupart des parents prennent leur congé parental à plein temps, mais ils ont la possibilité de convenir d'une autre formule à temps partiel (dans le cadre d'un budget temps) avec leurs employeurs.<sup>40</sup>

Pour chaque enfant de 1 à 3 ans qui ne fréquente pas, ou qu'à temps partiel, un établissement préscolaire subventionné par l'Etat, une prestation financière directe (indépendante du revenu) d'un montant mensuel équivalent à la subvention versée par l'Etat aux établissements préscolaires (montant maximal de 414 euros par mois) est allouée aux parents. Cette mesure répond à la préoccupation du parti chrétien-démocrate de donner une liberté de choix aux parents pour la garde de l'enfant, un parti qui met l'accent sur l'importance de la présence des parents (et surtout de la mère) au foyer pour les jeunes enfants. Ce type de dispositif peut inciter les femmes à rester à la maison, notamment en raison des différences de salaire entre femmes et hommes. Ceci a été constaté en particulier pour les femmes migrantes, ce qui a une influence sur leur intégration sur le marché du travail et dans la société. Des analyses ont aussi montré que des familles ont utilisé cette prestation directe pour financer la garde des enfants par des employées à domicile, plutôt que de les inscrire dans des établissements subventionnés par l'Etat.

« La politique familiale norvégienne, progressive dans son ensemble, comprend certains paradoxes qui exercent une influence négative à la fois sur l'égalité des sexes et sur la pauvreté. Ceci étant dit, la Norvège a été l'un des premiers pays à innover en matière de politique sociale de la famille. »<sup>41</sup>

A la fin de l'année 2005, environ 76% des enfants âgés de 1 à 5 ans étaient inscrits dans des établissements préscolaires. L'objectif du gouvernement est de rendre ces services accessibles à tous les parents qui le souhaitent d'ici la fin 2007.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Davelaar Maarten; Swinnen Hugo; ter Woerds Sandr, Villes européennes et politique sociale locale. Etude sur les développements récents et les opinions dans six pays européens, Rapport de recherche no 7/04, OFAS, Berne, 2004.

<sup>41</sup> idem

<sup>42</sup> La politique en matière de garde d'enfants (Norvège – le site officiel pour la Belgique), [www.norvege.be/policy/family/daycare/daycare.htm](http://www.norvege.be/policy/family/daycare/daycare.htm).

### Suède<sup>43</sup>

En Suède, les parents peuvent bénéficier d'un congé parental indemnisé de 480 jours qu'ils peuvent se partager. Pendant cette période, une indemnité est versée au parent qui reste à la maison. Pendant 390 jours, l'indemnité se monte à 80% du revenu jusqu'à un certain plafond. Cette prestation est souvent complétée par l'employeur. Pour les 90 jours restants, un forfait minimum journalier (20 euros environ) est versé. 60 jours du congé sont réservés exclusivement à la mère et 60 jours au père. Les mêmes dispositions s'appliquent en cas d'adoption d'un enfant de moins de 10 ans. Ces prestations peuvent être reportées ou étendues sur une période allant jusqu'au 8 ans de l'enfant. Les parents peuvent choisir de rester à la maison à plein temps pendant une période ou à temps partiel pour une période plus longue. Après le congé, les parents retrouvent un poste de travail équivalent au sein de leur entreprise.

Les parents qui n'étaient pas employés avant la naissance de l'enfant reçoivent un montant forfaitaire pendant les premiers 390 jours et un montant réduit pour les 90 jours suivants.

Les parents ont aussi la possibilité de travailler à 75 % jusqu'à ce que l'enfant ait 8 ans. La condition principale est d'avoir été employé dans les 6 mois précédant le congé auprès du même employeur ou pour une période de 12 mois au total pendant les deux dernières années.

Environ 80% des pères suédois profite de son droit à un congé parental payé (99% des mères), mais, en 2003, ceux-ci n'avaient utilisé que le 15.5% de la période de congé. C'est encore la mère qui prend la grande partie du congé, ce qui peut constituer une discrimination pour elle, se trouvant stoppée dans sa carrière professionnelle. La Suède réfléchit à l'éventualité d'obliger le père à prendre la moitié du congé parental.

En 2003, le taux d'emploi des hommes et des femmes de 20 à 64 ans était respectivement de 84% et de 79%. Le taux de fécondité était de 1,7 enfants par femme. 25% des femmes actives travaille à temps partiel, contre le 7% des hommes.

---

<sup>43</sup> [www.sweden.se](http://www.sweden.se), site officiel pour la Suède.

Tous les parents employés qui ont besoin d'une garde pour leurs enfants ont droit à une place dans une structure d'accueil de jour pour leurs enfants à partir d'une année. Les enfants de 1 à 5 ans dont les parents sont sans emploi ou en congé parental pour s'occuper d'un autre enfant ont droit à être accueillis au moins 3 heures par jour. 90% des frais de garde sont pris en charge par l'Etat. L'intégration de l'accueil de l'enfance dans le système éducatif dès 1996 visait à souligner l'importance des premières années de la vie pour le processus d'apprentissage ultérieur.